



Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden
korkeakoulu

Vaihtomaiden hyödyntäminen väylähankkeissa

Aalto-yliopiston insinööritieteiden korkeakoulun
maankäyttötieteiden laitoksella tehty diplomityö

Helsingissä tammikuussa 2014,

Maanmittausinsinööri (AMK) Taru Punkkinen

Valvoja ja ohjaaja: Professori Arvo Vitikainen

AALTO-YLIOPISTO INSINÖÖRITIEETEN KORKEAKOULU PL 11000, 00076 AALTO http://www.aalto.fi		DIPLOMITYÖN TIIVISTELMÄ	
Tekijä: Taru Punkkinen			
Työn nimi: Vaihtomaiden hyödyntäminen väylähankkeissa			
Korkeakoulu: Insinööritieteiden korkeakoulu			
Laitos: Maankäyttötieteiden laitos			
Professuuri: Kiinteistötekniikka		Koodi: Maa-20	
Työn valvoja ja ohjaaja: Prof. Arvo Vitikainen			
<p>Väylien rakentamisesta aiheutuu lähialueille ja lähialueen ihmisille erilaisia vaikutuksia. Haitalliset vaikutukset kompensoidaan rahamääräisesti maanmittaustoimitusten yhteydessä. Vaikka haittojen vähentäminen ja välttäminen vaihtomaita hyödyntämällä olisi useassa väylähankkeessa mahdollista, käytetään tätä mahdollisuutta vain harvoin. Syynä tähän lienee se, ettei vaihtomaiden hyödyntämiselle ole vakiintuneita toimintamalleja ja valmiita organisatorisia edellytyksiä.</p> <p>Tässä tutkimuksessa selvitettiin, millä tavoin vaihtomaita voitaisiin hyödyntää väylähankkeissa. Lisäksi tutkimuksessa analysoitiin, mitä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia tällaiseen menettelyyn voi sisältyä. Tutkimuksessa hahmoteltiin menettelytavat vaihtomaiden hyödyntämiseksi. Tutkimuksen lopputuloksena esitettiin prosessikaaviot siitä, kuinka vaihtomaiden hyödyntäminen kytkeytyy osaksi väylähanketta, ja siitä, kuinka vaihtomaiden hyödyntäminen voidaan käytännössä toteuttaa.</p> <p>Tutkimus oli luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tapaustutkimuksen kohteena on VT7-tiehanke, jonka yhteydessä on pyritty hyödyntämään vaihtomaita. Tutkimusmenetelmänä oli kirjallisuusanalyysi sekä strukturoidut ja strukturoimattomat asiantuntijahaastattelut. Ensiksi mainittuja haastatteluita käytettiin SWOT-analyysin aineistona ja jälkimmäisiä toimintatapojen selvittämiseksi VT7-tiehankkeessa.</p> <p>Tulokset osoittivat, että vaihtomaiden avulla voidaan vähentää väylähankkeen aiheuttamia haittoja. Haittojen väheneminen tarkoittaa samalla valitusten vähenemistä ja ”ylimääräisten” tierakenteiden vähäisempää tarvetta (siltojen, ali- ja ylikulkujen, yksityisteiden ym. määrän väheneminen). Nämä vaikutukset näkyvät nopeutuneena ja edullisempana prosessina. Vaihtomaita ei kuitenkaan voida hyödyntää jokaisessa tilanteessa taikka jokaisen asianosaisen kanssa, mistä saattaa aiheutua eripuraa.</p> <p>Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaihtomaita tulisi hyödyntää jatkossa väylähankkeiden yhteydessä pakkokeinojen sijaan, jos maita on hankittavissa vapaaehtoisin keinoin. Vaihtomaiden hyödyntämismenettelyä tulisi kehittää yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Jo toteutuneista hankkeista pitäisi kerätä kokemuksia menettelytavan kehittämiseksi.</p>			
Päivämäärä:		Kieli: Suomi, tiivistelmä englanniksi	Sivumäärä: 74 + liitteet
Avainsanat: väylähanke, lunastustoimitus, maantietoimitus, ratatoimitus, maapankki, vaihtomaa, vastikemaa			



Aalto-yliopisto

AALTO UNIVERSITY SCHOOL OF ENGINEERING PO Box 11000, FI-00076 AALTO http://www.aalto.fi		ABSTRACT OF THE MASTER'S THESIS	
Author: Taru Punkkinen			
Title: The utilization of exchange land in route projects			
School: School of Engineering			
Department: Department of Real Estate, Planning and Geoinformatics			
Professorship: Land management		Code: Maa-20	
Supervisor and Instructor: Prof. Arvo Vitikainen			
<p>The construction of routes (highways and railways) causes different kind of damages for the surrounding neighborhood. The financial losses that the routes cause are compensated with money in property formation procedures. In many cases, with the help of exchange land, compulsory measures could be avoided and damages minimized. But because there are no established practices, exchange lands are only seldom utilized.</p> <p>The study was set up to look into possibilities that the utilization of exchange land could provide. The study analyzed what kind of strengths, weaknesses, possibilities and threats are there in a property formation procedure where exchange lands are utilized in land acquisitions and as compensations. Finally the study formed process descriptions for the utilization of exchange land in route projects.</p> <p>The study was a qualitative case study. The case studied concerned the construction of highway 7 from Hamina to Vaalimaa. Methods included a literature review, an enquiry and a thematic interview. The enquiry was the main repository for the performed SWOT-analyze. The thematic interview was mainly used to look into the current procedures that were used in the case project.</p> <p>The results showed that the utilization of exchange lands in route projects would in many cases reduce the negative effects. The reduction of compulsory measures and damages would most likely improve the image of the project and reduce the number of appeals. At the same time, the construction of some expensive elements of the road, such as bridges and underpasses, would become unnecessary. These effects would most likely speed up and cheapen the project. It is not however possible to utilize exchange lands in every case and for every land owner which might lead to an experience of inequality.</p> <p>As a conclusion the study states it is definitely not reasonable to acquire land by compulsory means in situations where the lands are available by voluntary measures as well. As there are practically no established practices for the utilization of exchange land, the practices should be developed carefully and in cooperation with all of the actors involved.</p>			
Date:		Language: Finnish, abstract in English	
		Number of pages: 74 + appendices	
Keywords: land bank, exchange land, compulsory acquisition, compensation, expropriation procedure			

Alkusanat

Tämä diplomityö on tehty Maanmittauslaitoksen kehittämiskeskuksessa. Työni valmistumisesta haluan kiittää työni ohjausryhmää, jossa olivat mukana Juhana Hiironen, Kalle Konttinen, Aila Lohikivi, Katri Nuuja ja Don Seres. Ohjausryhmän palaverit antoivat uusia näkökulmia ja uutta intoa työn tekemiseen.

Haluan kiittää myös työni ohjaajaa ja valvojaa, professori Arvo Vitikaista. Kiitos saamastani mielenkiintoisesta, kannustavasta ja ammattitaitoisesta opetuksesta kiinteistötekniikan saralla.

Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto ja sen työntekijät ansaitsevat myös suuren kiitoksen tämän työn mahdollistamisesta. Kiitos työkavereilleni saadusta avusta ja kannustuksesta koko opiskelun ajalta. Erityiskiitos kuuluu toimintayksikön johtajalle Tage Westmanille, joka alusta asti kannusti ja innosti opiskelemaan sekä esimiehelleni Olli Mustoselle joustavuudesta, tuesta ja avusta koko opiskelun ajalta.

Perhettäni, ystäviäni ja muita läheisiäni haluan kiittää sekä kuluneina kuukausina että koko opiskeluaikana saadusta avusta, tuesta ja kannustuksesta. Lisäksi haluan kiittää miesystävääni Juhanaa työn tekemisen aikana saamastani korvaamattomasta tuesta ja kannustuksesta.

Helsingissä tammikuussa 2014,

Taru Punkkinen

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen tausta	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset.....	1
1.3	Tutkimusmenetelmät ja –aineisto.....	2
1.4	Tutkimuksen viitekehys ja rakenne	2
2	Vaihtomaiden hyödyntäminen maankäyttöhankkeissa	4
2.1	Keskeiset käsitteet.....	4
2.1.1	Vaihtomaa	4
2.1.2	Vaihtomaavaranto	4
2.1.3	Maapankki ja maapankkitoiminta	5
2.2	Maapankkitoiminnan kytkeytyminen osaksi väylähanketta	6
2.3	Vaihtomaiden hyödyntäminen kiinteistöjen uudelleenjärjestelyissä	7
2.3.1	Vapaaehtoiset toimet	7
2.3.2	Pakkohankinnat	8
2.3.3	Kiinteistöjärjestelyt.....	8
2.4	Vaihtomaiden hyödyntäminen maantie- ja ratatoimituksissa	9
2.5	Maapankkitoimintaa harjoittavat tahot Suomessa	14
2.5.1	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus)	14
2.5.2	Liikennevirasto.....	16
2.5.3	Metsähallitus	18
2.5.4	Muut viranomaistahot ja organisaatiot.....	20
2.6	MAKERA:n rooli maapankki- ja tilusjärjestelytoiminnassa	21
2.7	Maapankkitoiminnan toimintaedellytysten arviointia	22
3	Vaihtomaat väylähankkeissa	24
3.1	Väylähankkeen vastaavat viranomaiset	24
3.2	Väylähanke prosessina	24
3.2.1	Suunnittelu	25
3.2.2	Lupa-asiat ja lupaviranomaiset.....	30
3.2.3	Rakentaminen.....	32
3.3	Väylähankkeen kiinteistötekhninen toteutus.....	33
3.3.1	KIVA-selvitys	33

3.3.2	Maantie-/ratatoimitus.....	37
3.3.3	Hankeuusjako	42
3.4	Edellytykset maapankkitoiminnalle väylähankkeissa.....	44
3.4.1	Lainsäädännölliset edellytykset.....	44
3.4.2	Prosessuaaliset edellytykset.....	45
4	Kokemuksia maapankkitoiminnasta VT7-hankkeessa.....	49
4.1	VT7-hankkeen esittely	49
4.2	Hamina-Vaalimaa -tieosuuden suunnittelu.....	49
4.3	Maapankkitoiminta ja sen kytkeytyminen osaksi väylähanketta.....	50
4.4	Maanhankintaprosessi VT7-hankkeessa	54
4.5	Kokemukset ja ongelmakohdat vaihtomaiden hyödyntämisestä	55
4.6	Maapankkitoiminnan aiheuttamat kustannukset	55
5	Maapankkitoiminnan mahdollisuudet ja organisoiminen väylähankkeissa.....	57
5.1	Vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet väylähankkeissa	57
5.2	SWOT- analyysi maapankkitoiminnan kytkemisestä osaksi väylähanketta	58
5.2.1	Vahvuudet	58
5.2.2	Heikkoudet	59
5.2.3	Mahdollisuudet.....	59
5.2.4	Uhkat	60
5.2.5	Yhteenveto SWOT-analyysistä.....	60
5.3	Maapankkitoiminnan organisoiminen väylähankkeissa.....	61
5.4	Epävarmuutta aiheuttavien tekijöiden analysointi ja jatkotutkimustarpeet	64
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	67
	Lähteet.....	71

Liitteet

Liite 1. Asiantuntijoille lähetetty kysely ja siihen vastanneet

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Maanteiden ja rautateiden rakentamisesta ja siihen liittyvästä maankäytöstä aiheutuu lähialueille ja lähialueen ihmisille erilaisia vaikutuksia. Ihmisiin ja erityisesti heidän varallisuusasemaansa kohdistuneet vaikutukset käsitellään ja tarvittaessa kompensoidaan maantie- tai rata-toimituksessa. Erilaisissa omaisuuden lunastustilanteissa joudutaan kiinteistötekniisten toimien lisäksi määräämään korvauksia omaisuutta luovuttaville tai muutoin väylähankkeesta kärsiville tahoille. Korvaukset määrätään pääsääntöisesti rahamääräisenä. Tällainen menettely kuuluu olennaisena osana nykyaikaiseen suomalaiseen pakkolunastukseen¹.

Vaikka haittojen vähentäminen ja lunastuksen välttäminen vaihtomaita² hyödyntämällä olisi useassa lunastustilanteessa mahdollista, tai joissakin tapauksissa jopa pakollista³, käytetään tätä mahdollisuutta vain harvoin. Syynä tähän lienee se, ettei vaihtomaiden hyödyntämiselle ole vakiintuneita toimintamalleja ja valmiita organisatorisia edellytyksiä.

Tämän tutkimuksen kohteena on E18-tie (ns. Eurooppatie), jota on suunniteltu ja toteutettu eri jaksoissa aina 1960-luvulta lähtien ja, jota voidaan pitää Suomen sekä kansallisesti että kansainvälisesti merkittävimpana tiehankkeena⁴. Kipinän vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksien selvittämiseksi antoi Helsinki-Turku tieosuuden rakentamisen jälkeen saatu palaute, jonka perusteella tiehankkeissa tapahtuvaa maanvaihto- ja tilusjärjestelytoimintaa tulisi kehittää (Ketola ym. 2009, s. 51). Tästä johtuen E18-tiehankkeen Hamina-Vaalimaa -osuuden (VT7-tiehanke) rakentamisen yhteydessä pyritään edistämään vaihtomaiden hyödyntämistä (Ketola ym. 2009, s. 57).

Tässä tutkimuksessa kartoitetaan väylähankkeissa vaihtomaiden hyödyntämisestä saatuja kokemuksia ja näkemyksiä käytännön asiantuntijoilta. Tutkimuksessa pyritään tunnistamaan ja ratkaisemaan niitä esteitä, jotka vaikeuttavat vaihtomaiden hyödyntämistä väylähankkeissa.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimuksessa selvitetään, millä tavoin vaihtomaita voitaisiin hyödyntää väylähankkeissa. Lisäksi tutkimuksessa analysoidaan, mitä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia menettelyyn, missä vaihtomaita hyödyntäen pyritään vähentämään ja kompensoidaan väylähankkeen aiheuttamia haittoja, sisältyy.

¹ Kansainvälisten lunastusperiaatteiden mukaan myös toisenlainen menettely olisi mahdollinen tai jopa suotava, sillä em. periaatteiden mukaan lunastusta tulisi välttää viimeiseen asti. Lunastusta ei saisi toimeenpanna, mikäli lunastuksen tarkoitus voitaisiin toteuttaa jollakin muulla tavoin (esim. Viitanen et al. 2010, s. 16). Tämä vaihto-

² Vaihtomaa -käsite on määritelty jäljempänä luvussa 2.1.

³ Kiinteistönmuodostamislain (554/1995, KML) 64 §:n mukaan vesijätön lunastaminen tulee toteuttaa ensisijaisesti tilusvaihtona.

⁴ E18-tie on osa liikennekäytävää, joka yhdistää Pohjoismaiden pääkaupungit toisiinsa, Venäjälle ja Keski-Eurooppaan. Se kuuluu ensisijaisten eurooppalaisten liikennehankkeiden joukkoon myös Euroopan unionin laajenemisen jälkeen. Suomi on sitoutunut toteuttamaan E18-tien moottoritieksi Turusta Vaalimalle vuoteen 2015 mennessä. (Ketola ym. 2009, s. 49.)

Tutkimuksen tavoitteena on hahmotella menettelytapa vaihtomaiden hyödyntämistapojen käytännön toteuttamiseksi osana väylähanketta. Tutkimuksen lopputuloksena esitetään prosessikaavio siitä:

- kuinka vaihtomaiden hyödyntäminen kytkeytyy osaksi väylähanketta, ja siitä
- kuinka vaihtomaiden hyödyntäminen käytännössä toteutetaan.

Tutkimus rajataan koskemaan maanteiden ja rautateiden rakentamishankkeita siitäkin huolimatta, että vaihtomaiden hyödyntäminen voi tulla kyseeseen myös muissa infrastruktuuri-hankkeissa ja kiinteistöjärjestelyissä.

Tutkimuksessa vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksia tarkastellaan koko väylähankkeen näkökulmasta. Täten tarkastelussa ei ole pelkästään se maantie- tai ratatoimitus, joka on tullut vireille hankkeen seurauksena, vaan pikemminkin koko se prosessi, jonka lopputuloksena väylä valmistuu.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja –aineisto

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tapaustutkimuksen kohteena on VT7-tiehanke, jonka yhteydessä pyritään hyödyntämään vaihtomaita (ks. luku 1.1). Tutkimusmenetelmänä käytetään kirjallisuusanalyysiä sekä strukturoituja ja strukturoimattomia asiantuntijahaastatteluita. Ensiksi mainittuja haastatteluita käytettiin SWOT-analyysin aineistona (ks. luku 5.2) ja jälkimmäisiä toimintatapojen selvittämiseksi VT7-tiehankkeessa (ks. luku 4). Haastattelut ovat pienelle joukolle suunnattuja asiantuntijahaastatteluja. Strukturoidut haastattelut on toteutettu sähköpostin välityksellä ja strukturoimattomat haastattelut kasvotusten sekä puhelimen ja sähköpostin välityksellä.

Strukturoituihin haastatteluun valittiin tämän tutkimuksen ohjausryhmän⁵ avustuksella 16 asiantuntijaa, jotka edustivat tiehankkeeseen osallistuvien eri intressiryhmien edustajia⁶. Haastatteluun vastasi 8 henkilöä: 4 Maanmittauslaitoksesta, 2 ELY-keskuksesta, 1 Liikennevirastosta ja 1 muu asiantuntija. Vastaukset haastattelusta on analysoitu SWOT-analyysiä käyttäen.

Strukturoimattomiin haastatteluihin valittiin VT-tiehankkeen vaihtomaiden hyödyntämisestä ja sen käytännön toteutuksesta vastanneet henkilöt (Olli Mustonen, Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto ja Juha Laamanen, Kaakkois-Suomen Ely-keskus).

1.4 Tutkimuksen viitekehys ja rakenne

Tämä tutkimus kuuluu kiinteistötekniikan tieteenalaan. Aihepiiri liittyy yhteiskunnan maanhankintakeinoihin, minkä hahmottamiseksi määritellään aluksi tutkimusaiheen peruskäsitteet sekä kuvataan suomalaisen yhteiskunnan maanhankintakeinoja (erityisesti maapankkitoimintaa) ja niiden käyttöä.

Tutkimuksen teoriaosuus, joka muodostuu luvuista ”2 *Vaihtomaiden hyödyntäminen maankäyttöhankkeissa*” ja ”3 *Vaihtomaat väylähankkeissa*”, pohjautuu kirjallisuusanalyysiin. Päähuomio teoriaosuudessa on käsitteiden määrittelyssä ja olemassa olevien maapankkitoimintaa koskevien toimintamallien selvittämisessä sekä väylähankkeen kiinteistötekniikan toteutuksen selvittämisessä. Teoriaa ja empiriaa yhdistelevä osuus ”4 *Kokemuksia maapankkitoiminnasta*

⁵ Ohjausryhmän kokoonpano, ks. Alkusanat.

⁶ Asiantuntijoina haastattelussa toimineet on esitetty liitteessä 1 yhdessä heille esitettyjen kysymysten kanssa.

VT7-hankkeessa” pohjautuu kirjallisuus- ja toimituskäytäntöanalyysiin sekä erityisesti haastatteluihin. Tutkimuksen tulokset on esitetty tutkimuksen empiria osuudessa, luvussa ”5 *Maanpankkitoiminnan mahdollisuudet ja organisoiminen väylähankkeissa*”. Luvussa 5 on esitetty prosessikaaviot vaihtomaiden hyödyntämisestä väylähankkeissa sekä analysoitu ne teoria- ja empiriaosuuksissa tehtyjen havaintojen pohjalta. Luvussa ”6 *Yhteenveto ja johtopäätökset*” on nivottu tutkimus yhteen sekä tehty päätelmät tutkimuksen tuloksista. Alla olevassa kuvassa 1 on esitetty tutkimuksen eteneminen tutkimustehtävän määrittelystä johtopäätelmiin.



Kuva 1: Opinnäytetyön eteneminen: johtopäätökset tehdään teorian ja empirian synteessinä, kiinteistötekniikan viitekehyksessä, kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä hyödyntäen.

2 Vaihtomaiden hyödyntäminen maankäyttöhankkeissa

2.1 Keskeiset käsitteet

2.1.1 Vaihtomaa

Vaihtomaa tarkoittaa maankäyttöhankkeen vaikutusalueen maanomistajalle rahakorvauksen sijan luovutettavaa maata tai toisaalta maata, jota vaihtovälineenä käyttäen saadaan hankituksi maanomistajalle luovutettavaa tai laajemmassa tilusjärjestelyssä hyödynnettävää maata. Vaihtomaa voi olla hankittu odottamaan tulevaa käyttöä ilman, että sen lopullinen käyttökohde on vielä tiedossa. (Heinonen 2005, s. 3; Mäki-Valkama 2009.)

Lunastuslaissa (603/1977, LunL) on viittaus vaihtomaan antamisesta rahakorvauksen sijasta. LunL 47.3 §:n mukaan korvaus voi olla kokonaan tai osaksi kiinteää tai muuta lunastettua vastaavaa omaisuutta, jos lunastuksen hakija ja korvauksensaaja asiasta sopivat. Ilman asianosaisten suostumusta tapahtuvaan vaihtomaan luovutukseen viittaavat LunL 23.1 § (haitan pienentäminen tilusten pirstoutumisen johdosta) sekä maantielain (503/2005, MaantielL) 63.2 § ja ratalain (110/2007, RataL) 53.2 §⁷ (kiinteistöjen kesken tapahtuva tilusvaihto). (Heinonen 2005, s. 3.)

Vaihtomaasta käytetään monesti myös nimitystä vastikemaa.

2.1.2 Vaihtomaavaranto

Vaihtomaavarannolla tarkoitetaan fyysistä vaihtomaavarastoa, josta maata luovutetaan käytettäväksi yhteiskunnan maankäyttöhankkeisiin. Vaihtomaavaranto voi olla organisaatiossa joko pysyvä lisätoiminto tai optio projekti-luonteiseen maapankkitoimintaan (ks. luku 2.3 ja 2.5). (Heinonen 2005, s. 3 ja 58.)

Keskeistä vaihtomaavarannolle ovat seuraavat ominaispiirteet (Strong 1979, s. 2; United Nations 1995, s. 36):

- vaihtomaavarantoa hallinnoi viranomaistaho, ja
- vaihtomailla pyritään edistämään yleistä intressiä omaavan maankäyttöhankkeen toteuttamista.

Keskeistä vaihtomaiden hankinnalle ovat seuraavat ominaispiirteet (Strong 1979, s. 2; United Nations 1995, s. 36):

- vaihtomaan hankintaan käytetään julkisia varoja,
- vaihtomaa hankitaan hyvissä ajoin ennen maankäyttöhankkeen toteuttamista, ja
- vaihtomaan käyttötarkoituksen ei tarvitse olla tiedossa maan hankintahetkellä.

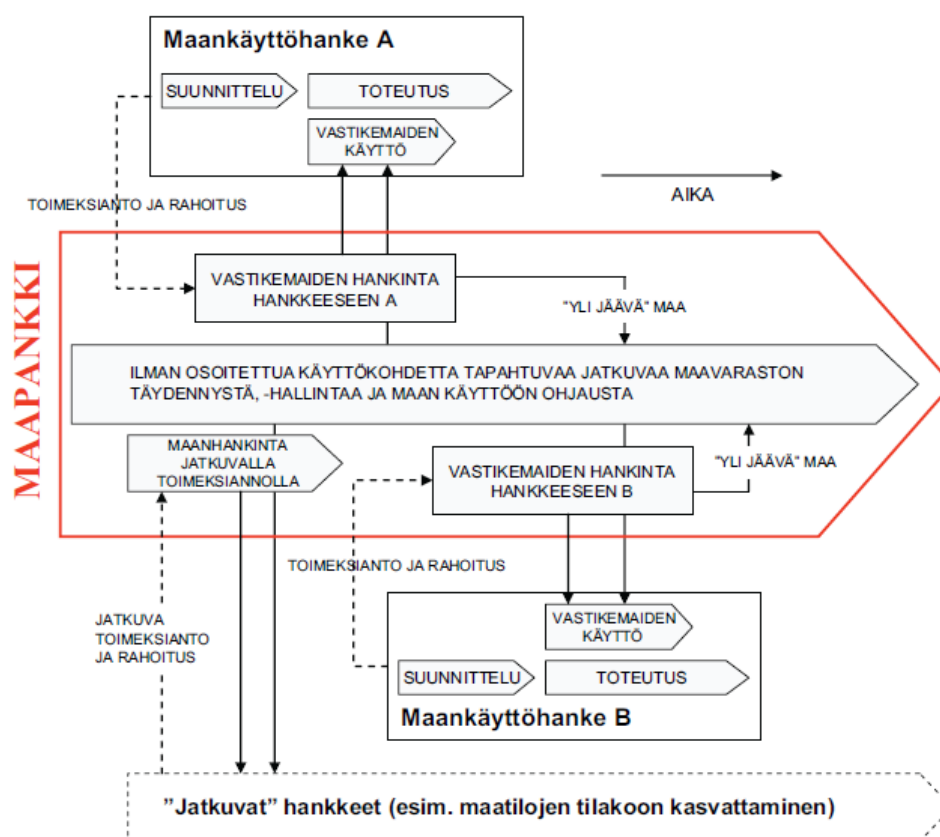
Vaihtomaavarantoa on käytetty tilusjärjestelyiden toteuttamisessa sekä Suomessa että ulkomailla. Esimerkiksi Alankomaissa, Ranskassa ja Saksassa maanhankintaa maatalouden, alu-

⁷ Muussa voimassaolevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä vastikemaan antamisesta. 1.1.1997 kumotussa pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetussa laissa (787/1944) oli yksityiskohtaisia säännöksiä vastikemaan antamisesta. Nykyisin voimassa olevasta omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annetusta laista (1301/1996) ne kuitenkin on poistettu, koska lunastuslain säännökset mahdollistavat vastikemaaajärjestelytoiminnan jatkamisen. (Heinonen 2005, s. 3.)

eellisten maankäytön kehittämishankkeiden sekä luonnon- ja ympäristönsuojelun tarpeisiin on järjestetty vaihtomaavarantojen avulla. Vaihtomaavaranto on kytketty maanhankintaan tyypillisesti hankkeen alkuvaiheessa, jolloin varanto on käytössä hanketta toteutettaessa. (Vitikainen 2003, s. 123 lähteineen.) Suomessa vaihtomaavarantoa on käytetty erityisesti peltotilusjärjestelyissä ja hankeuusjaoissa. Vaihtomaiden käytön tavoitteena on ollut tavallisesti helpottaa uusjaon jakosuunnitelman laatimista, nopeuttaa toimitusprosessia ja edesauttaa eri osapuolten intressien yhteensovittamista. (Heinonen 2005, s. 39 ja 56–57.)

2.1.3 Maapankki ja maapankkitoiminta

Vaihtomaavaranto on erotettava maapankista, joka tarkoittaa sekä vaihtomaavarastoa että maapankkitoimintaa harjoittavaa organisaatiota. Maapankkitoiminta tarkoittaa vaihtomaan hankkimista ja hallinnointia sekä niiden ohjaamista käytettäväksi maankäyttöhankkeissa (Heinonen 2005, s. 3). Heinonen (2005, s.46) esittelee väitöskirjassaan vastikemaapankin toimintaperiaatteen, joka on esitetty kuvassa 2 aika-akselilla etenevänä prosessina.



Kuva 2: Maapankkitoiminnan toimintaperiaate (Heinonen 2005, s. 46).

Kuvassa 2 esitetty maankäyttöhanke A voi olla esimerkiksi moottoritien rakentaminen, jossa hankkeen suunnitteluvaiheessa hankevastaava (Liikennevirasto) antaa maapankille toimeksianton sekä rahoitusta vaihtomaiden hankkimiseksi suunniteltavan tien ympäristöstä⁸. Vaihtomaat hankitaan suoraan kaupoin tai tilusvaihdoin, joissa käytetään maapankin jo hallussa ole-

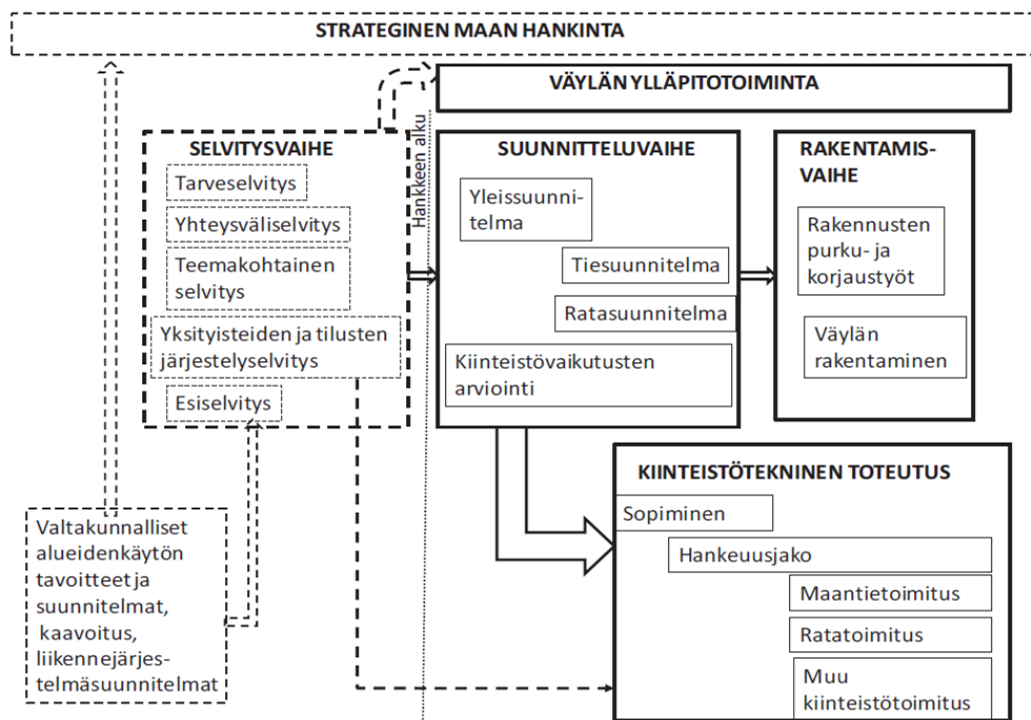
⁸ Heinosen tekemän saksalaista maapankkijärjestelmää esittelevän ja analyysoivan Landgesellschaft – osatutkimuksen mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tehty maanhankinta on yleensä edullisinta. Taloudellisen maanhankinnan katsotaan joka tapauksessa edellyttävän tiivistä yhteyttä nimenomaan hankkeiden suunnittelijoiden ja maapankin välillä. (Heinonen 2005, s. 46–47).

vaa maata vaihtovälineenä. Kuvassa 2 esitetty maan hankkiminen ilman käyttökohdetta maapankin maavarantoon palvelee näin ollen myös hanketta A. Myös hanketta A varten hankitut ja siitä ”yli jääneet” maat voidaan sijoittaa vaihtomaavarantoon. Yli jäänyttä maata voidaan käyttää joko suoraan tai vaihtoketjujen kautta seuraavassa maankäyttöhankkeessa B (esimerkiksi luonnonsuojelualueen toteuttaminen) tai se on käytettävissä jatkuvan toimeksiannon hankkeeseen (esimerkiksi maatilan tilakoon kasvattaminen). Jatkuvassa ja pitkäjänteisessä maapankkitoiminnassa on pienentynyt riski sille, että maapankin hallussa olevat maa-alueet jäisivät kokonaan käyttämättä. (Heinonen 2005, s. 46-47.)

Vastikemaiden käyttö tarkoittaa maapankin hallussa olevan maan luovuttamista (joko kiinteistökaupoin tai tilusvaihdoin) maanomistajalle, jolla jää maata uuden tien alle. Vastikemaita on mahdollista käyttää myös hankkeen (esim. väylähanke) toteuttamiseksi käynnistetyssä hankeusjaossa tai laajemmassa uusjaossa, jossa järjestellään samanaikaisesti maanviljelyä ja maankäyttöllisiä intressejä. Maan ollessa maapankin hallinnassa tulee sitä hoitaa ja käyttää taloudellisesti. Jos maalle ei ole välittömästi osoitettavissa käyttökohdetta, voidaan sitä esimerkiksi vuokrata. (Heinonen 2005, s. 47.)

2.2 Maapankkitoiminnan kytkeytyminen osaksi väylähanke

Kotilainen (2013, s. 11-12) kuvaa väitöskirjassaan väylähankeprosessia ja sen eri vaiheiden tehtäviä (ks. kuva 3). Kotilainen on kuvannut prosessikaaviossaan myös vaiheita, joita tehdään hankkeen ulkopuolella, mutta jotka voivat vaikuttaa kiinteistön omistajan asemaan varsinaisessa väylähankeprosessissa.



Kuva 3: Väylähanke ja sen kiinteistötekninen toteutus prosessina (Kotilainen 2013, s. 12).

Valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet ja suunnitelmat luovat lähtökohdan yksittäisen hankkeen suunnittelulle. Ohjaaviin suunnitelmiin kuuluvat myös liikennejärjestelmäsuunni-

telmat. Niissä kuvataan kulkumuotoja, maankäyttöä, liikennejärjestelmän vaikutuksia sekä rahoitusta ja yhteistyötapoja. Samoin erilaiset kaavat ohjaavat hankkeen suunnittelua. (Kotilainen 2013, s. 11; Liikennevirasto 2011b, s. 7–10; Tiehallinto 2006, s. 30–31.) Yksi väylähankkeen ulkopuolinen tehtävä on strateginen maanhankinta, joka Kotilaisen esityksessä pitää sisällään myös vaihtomaiden hankkimisen. Varsinaisen väylähankkeen ulkopuolelle jää myös hankkeen kiinteistötekniinen toteutus (so. kiinteistötoimitukset).

Itse väylähankeprosessi on kuvattu luvussa 3.2.

2.3 Vaihtomaiden hyödyntäminen kiinteistöjen uudelleenjärjestelyissä

Vaihtomaiden hyödyntäminen toteutetaan tavallisesti tilusjärjestelytoimenpiteiden kautta. Yleisimpiä maanmittaustoimituksia, joissa vaihtomaiden käyttö tulee kyseeseen, ovat tilusvaihto, uusjako ja hankeusjako. Kiinteistöjen uudelleenjärjestelyt voidaan jaotella kolmeen pääryhmään asteikolla vapaaehtoinen/pakollinen: vapaaehtoiset toimet, kiinteistöjärjestelyt ja pakkohankinnat.

2.3.1 Vapaaehtoiset toimet

Vapaaehtoiset toimet ovat sopimuksia maanomistajien ja/tai muiden asianosaisten kesken. Vapaaehtoiset sopimukset ovat yleensä luonteeltaan yksityisoikeudellisia ja ehdoton vaatimus niiden toteutumiselle on, että kaikki sopijaosapuolet hyväksyvät sopimuksen. Nämä sopimukset toteutetaan esimerkiksi lohkomalla, vapaaehtoisella tilusvaihdolla tai kiinteistöjen yhdistämisellä. (Vitikainen 2003, s. 3 lähteineen.)

Tilusvaihto tarkoittaa pienimuotoista ja yksittäistä tilusten tai osuuksien järjestelyä, jolla parannetaan tilussijoitusta ja tehostetaan maankäyttöä vaihtamalla eri kiinteistöihin kuuluvia alueita keskenään. Tilusvaihto on järjestelytoimituksen muotoinen kiinteistötoimitus, jossa vaihdetaan alueita tai yhteisalueosuuksia, jotka yleensä vastaavat jyvitys- tai kokonaisarvoltaan likimäärin toisiaan. Tilusvaihdossa voi olla mukana useampi kuin kaksi rekisteriyksikköä, tällöin puhutaan ketjutustilusvaihdosta. Kiinteistönmuodostamislain 58 §:n mukaan tilusvaihto voi olla vapaaehtoinen tai pakollinen. Lisäksi tilusvaihto voidaan suorittaa lunastamisen sijasta KML:n 64 §:ssä säädetyin edellytyksin. (Hyvönen 2001, s. 296; Maanmittauslaitos 2013a, luku 5.1.)

Tilusvaihdossa ei muuteta omistusoikeuksia vaan ainoastaan omistusoikeuden kohteena olevien kiinteistöjen fyysistä ulottuvuutta. Kiinteistönmuodostamislain 56.1 §:n mukaan tilusvaihdon kohteena on pääsääntöisesti kiinteistö, mutta myös yhteismetsä ja muu kiinteistöjen yhteisalue (KML 66 §), osuus yhteiseen alueeseen (KML 56.2), tontti ja yleinen alue (KML 57.1 ja 58.3 §) tai määräala tietyin edellytyksin (KML 66 §) voi olla tilusvaihdon kohteena. Tilusvaihtoa voidaan käyttää esimerkiksi kiinteistöjen välisten rajojen haitallisen mutkien tai teiden ja ojien oikaisujen jättämien erillisten alueiden poistamiseen. Asemakaava-alueella tilusvaihdolla voidaan edistää asemakaavan mukaisten aluevarausten toteuttamista. (Hyvönen 2001, s. 297; Maanmittauslaitos 2013a, luku 5.1.)

Vaihtomaiden hyödyntämisen kannalta erityisesti ketjutetut tilusvaihdot ovat merkittävässä roolissa. Ketjutettujen tilusvaihtojen avulla pyritään parantamaan maankäyttöyksiköiden (esim. maatilan) tilusrakennetta toisin kuin uusjaossa, missä huomio keskittyy peltoalueen tilusrakenteen parantamiseen. (Hiironen & Niukkanen 2014.)

2.3.2 Pakkohankinnat

Pakkohankinnoilla julkisyhteisöt voivat hankkia alueita yleiseen tarpeeseen. Pakkohankintatoimien tavoitteena on ensisijaisesti omistusoikeuden muutos. Pakkohankinnoiksi luetaan pakkolunastus ja maanomistajan velvollisuus luovuttaa omaisuutta ilman korvausta kunnan yleisiin tarpeisiin. Myös kunnan etuosto-oikeus sekä radikaalit maareformit voidaan lukea kuuluviksi pakkotoimiin. Erikoistapauksissa yksityinen maanomistajakin voi saada oikeuden tietyn alueen lunastukseen, tällaisia ovat esimerkiksi vesijätön tai yhteisen alueen lunastus. (Vitikainen 2003, s. 3 lähteinen.)

Vaihtomaita hyödyntämällä pakkohankintoja voidaan välttää. Vakiintuneeseen suomalaiseen pakkolunastusmenettelyyn kuuluu olennaisena osana se, että lunastetusta omaisuudesta maksetaan rahamääräinen korvaus. Näin siitäkin huolimatta, että kansainvälisten lunastusperiaatteiden mukaan pakkohankinnan tulisi olla viimeinen maanhankintakeino. Erityisesti Saksassa on korostettu lievimmän keinon periaatetta, jonka mukaan korvaus pakkokeinoin hankitusta maasta tulisi olla ensisijaisesti vastaavanlaista maata. (Viitanen et al. 2010, s. 16; Heinonen 2005, s. 40-41.)

2.3.3 Kiinteistöjärjestelyt

Kolmantena ryhmänä vapaaehtoisten ja pakkotoimien välissä on ne kiinteistöjärjestelyt, joille on ominaista lakisääteinen ja täsmällisesti määritelty toimitusprosessi ja joiden tarkoituksena on kiinteistörakenteen uudelleenmuotoilu. Kiinteistöjärjestelyissä asianosaisten varallisuus-asema säilyy pääosin ennallaan ja ainoastaan alueen kiinteistörakenne muuttuu. Kiinteistöjärjestelyt voidaan edelleen jakaa toisaalta tilusjärjestelyihin, joissa tiluksia vaihdetaan kiinteistöjen kesken tai siirretään kiinteistöstä toiseen täyttää rahakorvausta vastaan ja toisaalta kiinteistötoimituksiin, joissa järjestellään pelkästään kiinteistöihin kohdistuvia osuus-, rasite- yms. oikeuksia, jolloin ei muuteta kiinteistöjen alueellista ulottuvuutta. (Vitikainen 2003, s.4 lähteinen.)

Vitikainen (2003, s. 5) jakaa tilusjärjestelyt kolmeen pääryhmään niiden tavoitteiden perusteella:

- 1) Rakennusmaan järjestelyt, joiden tavoitteena on mahdollistaa muutos useamman kiinteistön käsittävän kohdealueen maankäytössä ja/tai maankäytön tehokkuudessa.
- 2) Uusjaot, joiden päämääränä on kohdealueen kiinteistörakenteen rationalisointi olemassa olevat maankäyttömuodot pääosin säilyttäen ja
- 3) Muut kuin kiinteistönmuodostamislain perusteella tehtävät erityiset tilusjärjestelyt.

Rakennusmaan järjestely on asemakaava-alueella suoritettava toimitus, jonka tavoitteena on edistää kaavan toteuttamista. Tavoitteena on uudistaa kiinteistörakenteeltaan pirstoutuneet maa-alueet rakentamiskelpoisiksi kiinteistöyksiköiksi niin, että ne niveltyvät tavalla tai toisella yhteen kohdealueen kaavoituksen kanssa. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.2; Vitikainen 2003, s. 5 lähteinen.)

Erityisiä tilusjärjestelyjä ovat tie- ja ratalainsäädännön mukaiset tilusjärjestelyt (MaantieL 63-67 §, laki yksityisistä teistä (358/1962, YksTL) 38a § ja RataL 53-57 §), lunastuslain mukaiset tilusjärjestelyt (LunL 23-25 §), vesitilusjärjestelylain (31/1980) mukaiset tilusjärjestelyt ja vesistöhankeiden johdosta suoritettavat tilusjärjestelyt (451/1988). Tilusjärjestelyihin luetaan myös pakolliset tilusvaihdot, joiden tavoitteenasettelussa voi olla tapauskohtaisesti joko uus-

jaon tai rakennusmaan järjestelyn piirteitä. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.0; Vitikainen 2003, s. 5.)

Uusjaosta säädetään KML:n 9 luvussa. Uusjaot voidaan jakaa niiden tavoitteiden ja toimituksen kohteen perusteella varsinaisiin uusjakotoimituksiin ja hankeuusjakoihin. Varsinaisen uusjaon tavoitteet, sisältö ja toimitusalueen laajuus voivat vaihdella huomattavasti. Uusjaossa pyritään tilusrakennetta kehittämällä parantamaan jaossa mukana olevien tilojen tuotantoedellytyksiä. Lisäksi uusjakojen yhteydessä voidaan tehdä tarpeellisia mukauttamistoimia eli mm. parantaa alueen tie- ja kuivatusoloja. (Vitikainen 2003, s. 5; Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.1.11.)

Varsinaisissa uusjaoissa tilakokoa pyritään suurentamaan ja jakosuunnittelua helpottaa hankkimalla toimituksen alkuvaiheessa maata vapaaehtoisilla kaupoilla valtion omistukseen. Suomen valtio/ELY-keskus ostaa maat käypään hintaan, minkä jälkeen tilukset luovutetaan ELY-keskuksen päätöksellä tilusjärjestelyn käyttöön jakosuunnitelmaa laadittaessa. Hankitut maat käytetään ensisijaisesti aktiivitilojen tilakoon suurentamiseen. Lisämaan jakamisesta neuvotellaan lisämaata haluavien tilojen omistajien, maaseutusihteerin ja ELY-keskuksen edustajan kanssa. (Vitikainen 2003, s. 96.)

Hankeuusjako on uusjako, jolla voidaan poistaa maankäytön kehittämishankkeen toteuttamisesta kiinteistön käyttäjille aiheutuvaa haittaa mukauttamalla kiinteistöjaotus muuttuviin maankäyttövaatimuksiin. Hankeuusjako voi tulla kyseeseen mm. maantie-, rautatie-, voima-johtolinja-, luonnonsuojelualue-, lentokenttä-, satama- tai kaivoshankkeessa. Edellä mainittujen hankkeiden maantarve voidaan toteuttaa vapaaehtoisin kiinteistökaupoin, pakkolunastustoimin tai tilusjärjestelyin. Näin ollen hankeuusjako sijoittuu lähinnä lunastusmenettelyn ja vapaaehtoisten järjestelyjen puoliväliin. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.4; Hyvönen 2001, s. 340-341.)

Hankeuusjaon vaihtomaat hankitaan vapaaehtoisin kaupoin niiltä maanomistajilta, jotka haluavat luovuttaa alueitaan hankkeen tarkoituksiin tai muutoin valtiolle. Vaihtomaat käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla niiden maanomistajien hyväksi, jotka joutuvat luovuttamaan maata hankkeelle ja haluavat saada vaihtomaata elinkeinonsa jatkamiseen menetystensä korvaukseksi. Maanhankinta tehdään hankeuusjaoissa valtion tai hankkeen toteuttajan lukuun. Maata hankitaan sekä hankealueelta että sen ympäristössä olevalla uusjakoalueella ja mahdollisesti uusjakoalueen ulkopuolellakin. Hankeuusjaossa lopputilanteen kiinteistöjaotus ja tilus-sijoitus on yleensä parempi kuin vapaaehtoisissa järjestelyissä tai pakkolunastuksessa. Pakkolunastuksen ja tie- tai ratatoimituksen yhteydessä on myös mahdollista tehdä tilusjärjestelyjä, mutta ne ovat usein suppeampia kuin uusjaossa. (Hyvönen 2001, s. 340-341.)

2.4 Vaihtomaiden hyödyntäminen maantie- ja ratatoimituksissa

Vaihtomaiden avulla voidaan maantie- ja ratatoimituksissa helpottaa edellisessä luvussa kuvattujen kiinteistöjen uudelleenjärjestelyjen toteuttamista. Tavallista on, että maantie- tai ratatoimituksen yhteydessä tai sivutoimituksena toteutetaan tilusjärjestely, jonka avulla vähennetään yksittäisille maanomistajille hankkeesta koituvaa haittaa. Erilaisten tilusjärjestelymahdollisuuksien toisessa ääripäässä ovat sopimukseen perustuva yksinkertainen tilusvaihto ja toisessa ääripäässä kokonaisvaltainen uusjako, jossa tilusten järjestelyt voivat tapahtua pakko-toimisesti vastoin kiinteistönomistajan tahtoa. Lisäksi vaihtomaiden avulla voidaan kompensoida erilaisia menetyksiä, joita väylähanke mahdollisesti aiheuttaa.

Yleisesti voidaan todeta, ettei lainsäädännössä ole tällä hetkellä kovin paljon velvoitteita kompensatioihin (poikkeuksena esim. vesilaki ja luonnonsuojelulain Natura-kompensatiovelvoitteet). Useimmat kompensatiot perustuvat vapaaehtoisuuteen. (Nyrölä ym. 2011, s. 17.)

Useiden lakien nojalla voidaan velvoittaa lainvastaiseen toimintaan syyllistynyt ennallistamaan toiminnan seurauksena aiheutunut ympäristön muuttunut tila. Mikäli ennallistamisvelvoite laiminlyödään, viranomaisen voi teettää toimenpiteet velvoitetun kustannuksella. Kompensatioon muualla kuin heikennetyssä kohteessa ei voida velvoittaa (Ketola ym. 2009, s. 39). Alla olevissa taulukoissa 1-4 on kuvattu kompensatiot, joiden toteuttamiseksi vaihtomaita voitaisiin hyödyntää maantie- ja ratatoimituksissa.

Maisemakompensatiolla tarkoitetaan maisemakuvaan⁹ tai maisemarakenteeseen¹⁰ kohdistuvien haitallisten vaikutusten kompensoimista. Vaikka maisema on jatkuvasti muuttuva eikä sen voida olettaa pysyvän staattisena, voi siinä olla piirteitä, jotka ovat korkealle arvostettuja ja yhteisesti hyväksytty tiettyyn maisemaan kuuluvaksi. Kulttuuriympäristökompensatiolla tarkoitetaan siihen kokonaisuuteen, joka muodostuu rakennusperinnöstä (so. rakennettu kulttuuriympäristö) ympäristöineen ja muinaismuistolain (295/1963) rauhoittamista kiinteistä muinaisjäännöksistä kohdistuvien haitallisten vaikutusten kompensoimista. (Nyrölä ym. 2011, s.59.)

⁹ Maisemakuvalla tarkoitetaan esimerkiksi kulttuurimaiseman visuaalisia piirteitä, jotka ovat paikoin pysyneet vuosisatoja samankaltaisena avoimine peltoineen ja reunavyöhykkeineen (Nyrölä ym. 2011, s.59).

¹⁰ Maisemarakenteella tarkoitetaan esimerkiksi seudulla olevaa erityistä maisematyyppiä, arvokasta geologista muodostelmaa, merkittävää harjumuodostelmaa tai muuta arvokasta geomorfologista muodostelmaa (Nyrölä ym. 2011, s.59).

Taulukko 1: Maisema- ja kulttuuriympäristökompensaatio (Nyrölä ym. 2011, s.55-56).

Voi tulla kyseeseen, jos..	Esimerkki kompensaatiosta
<ul style="list-style-type: none"> •menetetään kiinteä muinaisjäännös tai siihen olennaisesti liittyvä maisema tuhoutuu •menetetään suojellun maisema-alueen tai arvokkaaksi luokitellun maisema- tai kulttuuriympäristöalueen arvoja merkittävässä määrin •aiheutetaan haitallisia vaikutuksia muihin kulttuuriympäristön tekijöihin, kuten suojelutuihin ja arvokkaisiin rakennuksiin tai rakenteisiin tai niiden lähiympäristöön •tapahtuu peruuttamattomia ja pysyviä muutoksia maisemarakenteeseen, ja vaikutuksia voidaan pitää poikkeuksellisen merkittävänä •heikennetään maiseman erityispiirteitä oleellisesti tai ylitetään maiseman sietokyky selvästi •vakiintuneen kulttuurimaiseman visuaalinen olemus muuttuu oleellisesti ja menetys on mahdollista kompensoida alueen asukkaille muuttamalla alueen visuaalista painopistettä tai parantamalla jotain muuta alueen maisemakokonaisuutta. 	<ul style="list-style-type: none"> •kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen siirto tai kunnostaminen •kiinteän muinaisjäännöksen kompensaatio •vastaavan häviävän/heikkenevän alueen/kohteen suojelu tai hoito •maisemavaurion kunnostaminen (maanot- toalueiden kunnostus ei kuulu kompensaation piiriin, sillä maa-aineslaki velvoittaa jälkihoidon toimenpiteisiin)

Esimerkiksi Hamina-Vaalimaa moottoritien rakentamisen yhteydessä Salpalinjan puolustusrakenteita katoaa ja maakunnallinen virkistysreitti, Salpapolku, katkeaa. Edellä mainittuja menetyksiä on ehdotettu väylähankkeen yleissuunnitelmavaiheessa kompensoitavaksi mm. uuden polun rakentamisella ja puolustusrakenteiden ”näkyvöittämisellä”. (Sito Oy 2012, s.12.)

Sosiaalisella kompensaatiolla tarkoitetaan ihmisiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten kompensoimista. Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) ihmisiin kohdistuvat vaikutukset tarkoittavat 2 §:n mukaan vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Vaikutukset voivat tarkoittaa muutoksia ihmisten elinympäristössä (esim. melu tai estevaikutus), terveydessä ja hyvinvoinnissa (sisältäen paitsi fyysisen, myös henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin) sekä varallisuutta koskevissa oikeuksissa (kuten elinkeinotoiminta tai omaisuus kuten kiinteistöt). (Nyrölä ym. 2011, s.44-45.)

Taulukko 2: Sosiaalinen kompensatio (Nyrölä ym. 2011, s.44-50).

Voi tulla kyseeseen, jos..	Esimerkki kompensatiosta
<ul style="list-style-type: none"> •haitta kohdistuu omaisuuteen tai sen käytettävyyteen •hanke aiheuttaa merkittäviä haittoja lieventämistoimenpiteistä huolimatta. •ihmisten/yhteisön elinympäristö tai elämänlaatu oleellisesti heikkenee (muutos suhteessa lähtötilanteeseen on merkittävä). •alue ja sen väestö on jo valmiiksi heikommassa asemassa, jolloin hanke entisestään kuormittaa aluetta. (Alueella voi olla muita elinympäristöä heikentäviä tekijöitä kuten toinen väylä, tehdas tai muu ympäristöhaitta, tai alue voi olla sosioekonomisesti huonossa asemassa.) Aluetta valmiiksi kuormittavista vaikutuksista voi myös hankkeen aiheuttamien vaikutusten kanssa seurata merkittäviä yhteisvaikutuksia. •haitalliset vaikutukset ovat jatkuvia. •haitalliset vaikutukset kohdistuvat laajaan väestöryhmään tai alueeseen. •kyseessä on kohde, johon kohdistuu poikkeuksellisen paljon haitallisia vaikutuksia verrattuna muuhun vaikutusalueeseen. •kyseessä on kohde, joka ei hyödy hankkeesta, mutta johon kohdistuu siitä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia (esim. radan varteen jäävä asuinalue, jonka liikenneyhteydet eivät kuitenkaan parane). •haitalliset vaikutukset kohdistuvat erityisesti tiettyyn väestöryhmään (esimerkiksi erityisryhmiin kuten iäkkäät, lapset, liikunta- ja toimintaesteiset tai eri kulttuuri-taustaiset). •kyseessä on ristiriitatilanne, jota ei pystytä ratkaisemaan. •hankkeen hyväksyttävyyys halutaan taata. •hankkeelle tavoitellaan korkeampaa laatutasoa. 	<ul style="list-style-type: none"> •maanvaihdot ja tilusjärjestelyt •virkistysreittien tai -alueiden parantaminen tai rakentaminen (urheilukentät, leikkipuistot, viheralueet, puistot, viljelypalstat, ladut) •elinympäristön viihtyisyyden ja/tai turvallisuuden parantaminen (valaistuksen lisääminen, ympäristötaide, turvattomien alueiden kehittäminen turvallisiksi, hiljaisen alueiden turvaaminen lähiympäristössä) •liikkumismahdollisuuksien kehittäminen (jalankulun ja pyöräilymahdollisuuksien parantaminen, liityntäpysäköinnin yhteyksien kehittäminen, liikkumisen ohjauksen tukeminen muilla keinoilla, kuten esimerkiksi myöntämällä joukkoliikenteen alennuslippuja, tai esteettömyyden lisääminen) •yhteisön hyvinvoinnin parantaminen rahallisen kompensatian avulla (esim. rahaston kautta)

Esimerkiksi Marseillessa sosiaalisena kompensationa on kehätien päälle rakennettu siirtola-puutarha (Nyrölä ym, s. 48). Hamina-Vaalimaa -tiehankkeessa maanomistajille kompensoidaan heidän tiealueeksi menettämiään maa-alueita vaihtomaiden avulla (Sito Oy 2012, s.18).

Luontokompensaatiolla tarkoitetaan luontoarvoihin¹¹ kohdistuvan heikennyksen korvaamista siten, että kyseisen luontoarvon suojelutaso ei heikkene (Ketola ym. 2009, s. 78).

Taulukko 3: Luontokompensaatio (Nyrölä ym. 2011, s.31-32).

Voi tulla kyseeseen, jos..	Esimerkki kompensaatiosta
<ul style="list-style-type: none"> •menetetään valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä luontoarvoja laji- tai luontotyyppitasolla •aiheutetaan selviä haitallisia vaikutuksia, jolloin alueen ominaispiirteet ja elinolosuhteet oleellisesti heikkenevät •lajin suotuisan suojelun taso heikkenee. 	<ul style="list-style-type: none"> •häviävää/heikentyvää kohdetta vastaavan kohteen suojelu toisaalla •uuden elinympäristön perustaminen tai olemassa olevan kunnostaminen •lajien siirrot (esim. kasvilajien siirtoistutukset, simpukoiden siirrot) •kosteikkojen ja vesistöjen kunnostukset •luonto- ja vesistöaiheisten rahastojen tai asiantuntijajärjestöjen tukeminen (raha korvamerkitty hankkeen lähialueille)

Hamina-Vaalimaa -moottoritien rakentamisen yhteydessä suunnitellun tielinjauksen alle jää yksi liito-oravien asuinalue. Arvioiden mukaan liito-oravat tulevat häviämään alueelta eikä esiintymän osittainen häviäminen ja heikkeneminen ole vältettävissä lievennyskeinoin. Kompensaationa valtiolle hankitaan maa-alue (n. 11 ha) luonnonsuojelualueeksi noin 24 kilometrin päästä katoavasta orava-alueesta. Hankittavalla alueella on jo olemassa oleva liito-oravaesiintymä. (Sito Oy 2012, s.4.)

Ilmastokompensaatiolla tarkoitetaan ilmakehän kasvihuonekaasujen lisääntymisen ja siitä seuraavien ilmastokehälle aiheutuvien vaikutusten kompensoimista (Nyrölä ym. 2011, s.63).

Taulukko 4: Ilmastokompensaatio (Nyrölä ym. 2011, s.64).

Voi tulla kyseeseen, jos..	Esimerkki kompensaatiosta
<ul style="list-style-type: none"> •hankkeen seurauksena väylän tai liikenteen kasvihuonekaasupäästöt kasvavat pysyvästi ja merkittävässä määrin. 	<ul style="list-style-type: none"> •metsitys •uusiutuvan energian tuotanto väylän varrella •osallistuminen sertifioituihin ilmastoprojekteihin •joukkoliikenteen etuisuuksien myöntäminen asukkaille ja palvelutason parantaminen •hankealueen läheisyydessä toteutettavat ilmastohankkeet

¹¹ Luontoarvoilla tarkoitetaan tässä Natura 2000-alueita, luonnonsuojelualueita, suojeltuja luontotyypppejä, vesilain kohteita, erityisesti suojeltuja lajeja, luontodirektiivin IV liitteen lajeja, äärimmäisen uhanalaisia, erittäin uhanalaisia lajeja ja luontotyypppejä (Nyrölä ym. 2011, s.31).

Tämän tutkimuksen yhteydessä ei löydetty esimerkkihankkeita, joissa tietyn hankkeen johdosta kasvaneita ilmastopäästöjä olisi kompensoitu hankkeen varoin.

2.5 Maapankkitoimintaa harjoittavat tahot Suomessa

Seuraavissa alakappaleissa tarkastellaan valtion viranomaisia, joilla on viime vuosikymmeninä ollut hallinnassaan maaomaisuutta ja varsinkin niitä, jotka ovat maata hankkimalla ja luovuttamalla osallistuneet maankäytön ohjaukseen ja maankäyttöhankkeiden toteuttamiseen.

2.5.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus)

Valtion aluehallinto uudistettiin 1.1.2010 alkaen, jolloin kuusi viranomaista yhdistettiin kahdeksi uudeksi viranomaiseksi, aluehallintovirastoksi (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseksi (ELY-keskus). ELY-keskuksiin on koottu entisten työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskus), alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkululaitoksen tehtäviä. ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Keskuksia ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö (Liikennevirasto), maa- ja metsätalousministeriö (Maaseutuvirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto), opetusministeriö ja sisäasiainministeriö. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013a.)

ELY-keskuksissa on kolme vastuualuetta, joista kaikki liittyvät väylähankeprosessiin (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013a):

- elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri:
Hoitaa entisten työ- ja elinkeinokeskusten (TE-keskus) ja lääninhallitusten sivistysosastojen tehtäviä, esim. maatilatalouden ja maaseutuelinkeinojen kehittämisen.
- liikenne ja infrastruktuuri:
Liikenne- ja infrastruktuurivastuualueet muodostuvat Tiehallinnon entisistä tiepiireistä ja lääninhallitusten liikenneosastoista. Tehtäviin kuuluu mm. maanteiden kunnossapito, tiehankkeet ja liikenteen lupa-asiat.
- ympäristö ja luonnonvarat:
Hoitaa alueelliselta ympäristökeskukselta siirtyneitä tehtäviä toimialueellaan. Näitä ovat mm. ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito sekä vesivarojen käyttö ja hoito.

Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri

Vuonna 1977 säädetty maatilalaki (188/1977) loi puitteet viranomaistoiminnalle, jossa oli monia ”maapankkitoiminnalle” ominaisia piirteitä. Maatilalain tarkoituksena oli suurentaa tilakokoa, parantaa tilussijoitusta, edistää viljelijöiden välistä yhteistoimintaa sekä ehkäistä maatalojen pirstoutumista ja näin ollen kehittää maatalouden rakennetta ja parantaa maatalouden toimintaedellytyksiä. Välittömistä maatalouden rakenteen parantamiskeinoista tärkein oli hankkia maata valtiolle ja käyttää sitä maatilalain tarkoituksiin tilakoon suurentamiseksi. (Heinonen 2005, s. 30.)

Maatilahallituksen (1971-1992) ohjaaman maanhankinnan tarkoituksena oli ostaa valtiolle sellaista maata, jota voitiin käyttää pääasiassa tilojen lisämaaksi. Maata hankittiin pääasiassa vapaaehtoisin kaupun. Maatalouspiirit, jotka olivat maatilahallinnon alaisuudessa, osallistuivat valtiolle ostettavien alueiden arviointiin ja kauppojen valmisteluun. Maatilahallitus päätti

maan ostamisesta. Maan vaihtaminen metsähallituksen kanssa oli myös mahdollista tietyissä tilanteissa, mutta vaihdot olivat kuitenkin harvinaisia. (Heinonen 2005, s. 30.)

Maatalouspiirien suunnittelutoimikunnat päättivät maatilahallitukselle hankitun maan käyttämisestä. Suunnittelutoimikunnissa oli edustus maatalouspiirin maataloustoimistosta sekä kunnanvaltuuston valitsemia edustajia. Toimikunta laati maatilahallituksen omaisuutta koskevan käyttösuunnitelman. Suunnitelmasta kävi ilmi muodostettavat alueet ja maatilat, näistä maksettavat hinnat ja lisäalueiden maksuehdot sekä henkilöt, joille lisäalueet oli tarkoitus myydä sekä myös mahdollinen ehdotus omaisuuden käyttämisestä muuhun kuin maatilalain tarkoituksiin¹². Maatilalaki mahdollisti myös maatilajärjestelymenettelyn, jolla pyrittiin suurentamaan tilakokoa ja parantamaan tilussijoitusta. Maatilahallituksella ei yleensä ollut hallinnassaan riittävästi maata järjesteltävällä alueella, joten maatilajärjestelyjen toteuttamismahdollisuudet olivat hyvin rajatut. (Heinonen 2005, s. 30-31.)

Maatilalaki korvattiin vuonna 1990 maaseutuelinkeinolailla (1295/1990). Maan hankinta- ja luovutustoiminnan osalta lain tavoite säilyi lähes samana kuin maatilalaissa. Lain tavoitteena oli 1 §:n mukaan parantaa maatilatalouden rakennetta ja toimintaedellytyksiä sekä edistää ja monipuolistaa maaseudun elinkeinotoimintaa. Toisen pykälän mukaan lain mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi oli mahdollista hankkia ja luovuttaa maa- ja vesialueita. Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999) kumosi maaseutuelinkeinolain vuonna 1999, samalla uusi laki yhdenmukaisti maaseutuelinkeinojen tukemista koskeneen suomalaisen lainsäädännön EU-lainsäädännön kanssa. (Heinonen 2005, s. 32.)

Maatilahallitus lakkautettiin vuonna 1993 ja sen tehtävät siirtyivät pääosin maa- ja metsätalousministeriöön. Maaseutuelinkeinohallinnosta annetun lain (1199/1992) myötä aikaisemmat maatalouspiirit muuttuivat nimeltään maaseutupiireiksi ja niistä tuli maa- ja metsätalousministeriön alaisia alueorganisaatioita. Vuonna 1997 annettiin laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista (23/1997) ja maaseutuelinkeinopiirit muuttuivat maakunnallisten työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskus) maaseutuosastoiksi. TE-keskukset lakkautettiin 31.12.2009 ja niiden tehtävät siirtyivät 1.1.2010 alkaen ELY-keskuksille. (Heinonen 2005, s. 32.)

Yleinen maanhankinta- ja maanvälitystoiminta on vähäisten henkilöstöresurssien vuoksi käytännössä lopetettu nykyisissä ELY-keskuksissa, joten tähän toiminta-alueeseen liittyvä osaaaminen on kadonnut lähes kokonaan. Maanhankinnan osaajia ELY-keskuksissa on nykyisin vähän, joten toiminnan jatkuvuus ei ole resurssien osalta vankalla pohjalla ainakaan laajassa mittakaavassa. Toimintaa on tehty systemaattisesti vain Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella. Muilla alueilla toiminta on ollut hankekohtaista tai sitä ei ole ollut ollenkaan. Maata on hankittu lähinnä vain pienimuotoisten uusjakojen ja tilusjärjestelyjen toteuttamiseen. Vuonna 2011 maata ostettiin 1,78 miljoonalla eurolla ja vuonna 2010 1,27 miljoonalla eurolla. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, s. 12; Maaseutuvirasto 2013a, s. 8; Kotilainen 2013, s. 12 lähteineen.)

Liikenne ja infrastruktuuri (L-vastuualue)

ELY-keskusten L-vastuualueiden toimintaa ohjaa Liikennevirasto. Liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueen toimintaan kuuluu mm. maanteiden kunnossapito ja tieliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden edistäminen maanteitä parantamalla. ELY-keskus ei itse vastaa kunnossapito-,

¹² Suurin osa näistä alueista oli erilaisia rakennuspaikkoja. Kunnille luovutettiin mm. virkistysalueita ja asuntoalueita, yleensä maita, jotka oli kaavoitettu muuhun kuin maa- ja metsätaloustarkoituksiin. Myös hallinnan siirto- ja tehtiin valtion muille virastoille ja laitoksille, mm. rakennushallitukselle, tie- ja vesirakennushallitukselle, puolustusministeriölle ja opetusministeriölle. (Heinonen 2005, s. 31.)

suunnittelu- ja rakentamistöistä, vaan ne tilataan urakoitsijoilta. Lisäksi L-vastuualueen toimintaan kuuluu liikenteeseen liittyvien lupien ja yksityistieavustusten myöntäminen. ELY-keskukset myös osallistuvat liikennejärjestelmätyöhön yhdessä kuntien ja maakuntien kanssa. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013c.)

ELY-keskuksen L-vastuualue edustaa valtiota väylätoimituksissa ja se hankkii tarvittavat maa-alueet Liikenneviraston hallintaan. ELY-keskukset toimivat ns. paikallisina operaattoreina. (Korhonen 2013.) ELY-keskuksen L-vastuualue ei omista maa- tai vesialueita (Airikka 2013).

Ympäristö ja luonnonvarat

Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät siirtyivät ELY-keskukseen 1.1.2010. ELY-keskukset turvaavat luonnon monimuotoisuutta mm. perustamalla luonnonsuojelualueita yksityismaille ja hankkimalla valtiolle alueita luonnonsuojelutarkoituksiin. Niiden tehtäviin kuuluu Natura2000-alueiden hoidon suunnittelu sekä METSO-ohjelman¹³ toteuttaminen. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013a.) ELY-keskus ja Metsähallitus tekevät yhteistyötä suojelualueiden hankinnassa.

Ympäristöviranomaisten toiminta muistuttaa etäisesti maapankkitoimintaa, koska ympäristöviranomainen on tyypillinen ”oman” maankäyttöhankkeensa (luonnonsuojelu) maanhankinnan toteuttaja, jolla on tähän toimintaan käytettävissä varoja ja hankintaorganisaatio. Vastikemaata ympäristöviranomaiset hankkivat hyvin vähän. (Heinonen 2005, s. 36.)

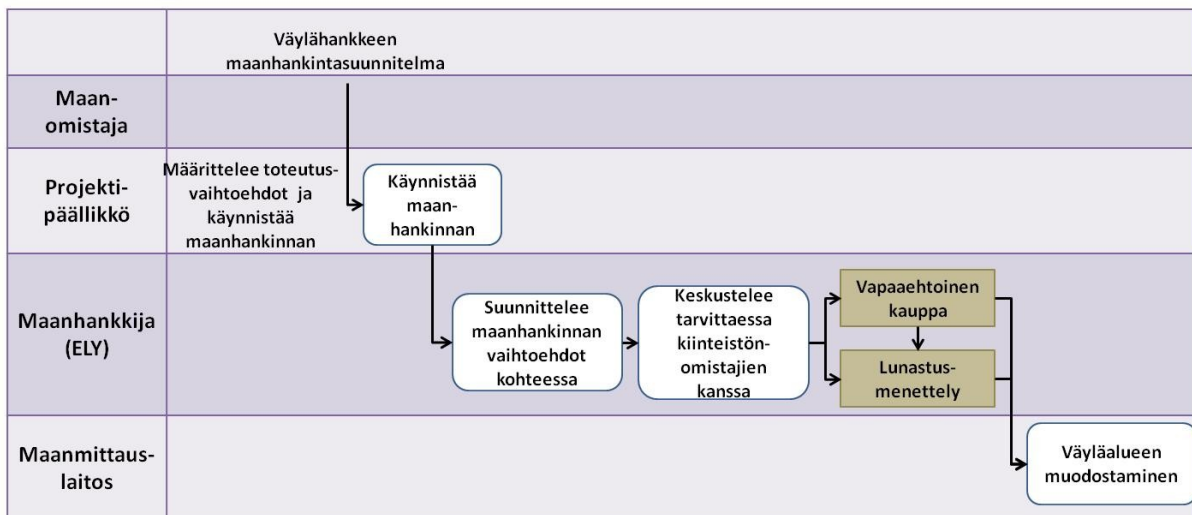
2.5.2 Liikennevirasto

Liikennevirasto aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa ja se kuuluu Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan. Liikennevirastoon on koottu Merenkululaitoksen väylätoiminnot, Ratahallintokeskus sekä Tiehallinnon keskushallinto. (Liikennevirasto 2013b.)

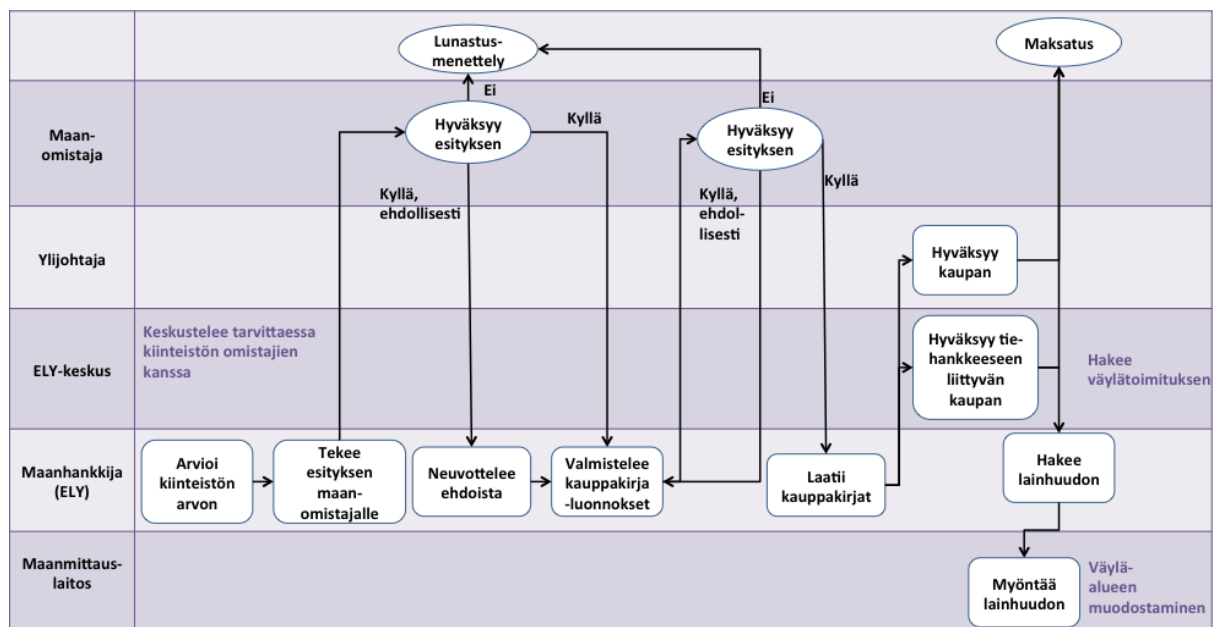
Liikenneviraston vastuulla oleva väyläverkko koostuu maatie-, rautatieverkosta ja vesiväylistä (Liikennevirasto 2013a, s.16). Maanteiden osalta Liikennevirasto teettää isojen kehittämissinvestointien rakentamisen, muutoin maantiehankkeista ja kunnossapidosta vastaavat ELY-keskuksen L-vastuualueet (Liikenneviraston ohjauksessa). Rautateiden osalta ylläpitämisestä huolehtii Liikennevirasto, se teettää yrityksillä rautateiden suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon. (Liikennevirasto 2013c.)

Maanhankinta on delegoitu Liikennevirastolta paikallisille ELY-keskuksille. ELY-keskuksen L-vastuualue edustaa valtiota väylätoimituksissa sekä hoitaa vapaaehtoisin kaupoin tehtävän maanhankinnan/myynnin. Vapaaehtoisiin saantoihin haetaan valtuutus Liikennevirastolta kauppakohtaisesti. Vapaaehtoisissa kaupoissa menetellään niin, että ELY-keskus neuvottelee kaupan ehdot ja tekee esityksen Liikennevirastolle kiinteistökaupasta, minkä jälkeen Liikennevirasto valtuuttaa henkilön allekirjoittamaan kaupan. (Seres 2013.) Liikenneviraston maanhankintaprosessi on esitetty kuvassa 4 ja vapaaehtoisen kaupan maanhankintaprosessi kuvassa 5.

¹³ Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) tarkoitus on parantaa nykyistä suojeluverkkoa ja kehittää talousmetsien luonnonhoitoa. Suojelu perustuu metsänomistajien vapaaehtoisuuteen, suojelu ja hoito toteutetaan pysyvillä tai määräaikaisilla sopimuksilla taikka ostamalla alueita suojelualueiksi valtion omistukseen. (Ympäristö 2013a.)



Kuva 4: Liikenneviraston maanhankintaprosessikaavio (Liikennevirasto 2013d)



Kuva 5: Liikenneviraston prosessikaavio vapaaehtoisin kaupun tehtävästä maanhankinnasta (Liikennevirasto 2013e)

Liikenneviraston maanhankinnan määrärahat on esitetty valtion talousarvioesityksen momentissa 31.10.76. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä momentille on myönnetty 34 997 000 euroa. (Valtionvarainministeriö 2013b.) Talousarvioesityksen (Valtionvarainministeriö 2013b) mukaan määrärahaa saa käyttää maa- ja vesialueiden hankintaan ja korvauksiin seuraavasti:

1. maantielain (503/2005) mukaisten maa-alueiden ja korvausten lisäksi myös näihin liittyvien välttämättömien menojen maksamiseen

2. kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain (558/1995) mukaisten kiinteistötoimitusmaksujen maksamiseen
3. maantietä tai rautatietä varten tarvittavien alueiden sekä tilusjärjestelyihin käytettävien vaihtomaiden hankkimiseen ja korvaamiseen ennen tie- tai ratasuunnitelman hyväksymistä
4. ratalain (110/2007) mukaista toimintaa varten hankittavien maa-alueiden kauppahintojen ja korvausten maksamiseen
5. väylien ja muiden maa- ja vesirakennuskohteiden rakentamista varten tarpeellisten maa- ja vesialueiden hankintamenojen maksamiseen
6. vesilain (587/2011) mukaisten korvausten maksamiseen.

Vuonna 2012 Liikennevirasto käytti maa- ja vesialueiden hankintaan 51 832 212,15 € (Liikennevirasto 2013a, s.22). Vapaaehtoisia kauppvoja koko maanhankinnan volyymista on noin 10 % (Korhonen 2013).

Varsinaista vaihtomaavarantoa Liikennevirastolla ei ole hallinnassaan, mutta muuta maa-omaisuutta kyllä on (Korhonen 2013). Liikennevirastolla on omistuksessaan väylien ulkopuolisina alueina mm. kiviainesalueita, hiekka- ja suolahalleja, kalliosiiloja, lossikiinteistöjä (Airikka 2013). Alueita voidaan hankkia Liikenneviraston omistukseen, jos se on toiminnalle tarpeellista (Korhonen 2013).

2.5.3 Metsähallitus

Metsähallitus (laki ja asetus Metsähallituksesta, 1378/2004 ja 1380/2004) on valtion liikelaitos, jonka tehtävät on jaettu liiketoimintaan sekä pääasiassa budjettivaroin hoidettaviin julkisiin hallintotehtäviin. Se on valtion metsäomaisuuden hallintaorganisaatio, jonka tehtävänä on ollut historian kuluessa myös asutustoimintaan osallistuminen ja nykyään yhä enemmän valtiopuolueen hyväksymien luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen. Metsähallitus on toiminut eräänlaisessa ”maapankkiroolissa” koko historiansa ajan. (Metsähallitus 2013a; Heinonen 2005, s. 33.)

Metsähallituksen maaomaisuus on ollut suurimmillaan 1900-luvun alkupuolella, jolloin sillä oli maaomaisuutta n. 11 milj. hehtaaria. Maaomaisuus supistui mm. alueluovutusten ja sotien jälkeisen asutustoiminnan seurauksena. Vuonna 2011 Metsähallituksella oli hallinnassaan yhteensä noin 9,14 miljoonaa hehtaaria maata, josta aktiivisessa metsätalouskäytössä 3,53 milj. ha, kitu- ja joutomaata 1,44 milj. ha, lakisääteisiä luonnonsuojelualueita 1,46 milj. ha, suojeluohjelmien aluevarauksia 0,64 milj. ha, erämaa-alueita 1,38 milj. ha ja muita alueita 0,69 milj. ha (Heinonen 2005, s. 33; Metsähallitus 2013a.)

Eduskunnan ja ohjaavien ministeriöiden asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet määrittävät miten Metsähallituksen hallinnassa olevaa kiinteää omaisuutta käytetään. Metsähallitus toimii maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksessa. Luonnonsuojelua koskevissa asioissa Metsähallitusta ohjaa ympäristöministeriö. Laissa Metsähallituksen tehtäviksi on asetettu mm. sen hallinnassa olevien luonnonvarojen ja muun omaisuuden kestävä ja tuloksellinen hoito, käyttö ja suojelu. (Heinonen 2005, s. 33; Metsähallitus 2013a.)

Metsähallituksen liiketoiminta ja yhteiskunnalliset tehtävät on eriytetty toisistaan ja ne toimivat tulosalueina, joita ovat metsätalous, liiketoimintaportfolio ja luontopalvelut. Metsätalous huolehtii valtion talousmetsien hoidosta ja puuntuotannosta. Liiketoimintaportfolioon kuuluvat mm. Laatumaa (lomatontteihin ja metsätiloihin liittyvä kiinteistötoiminta, Metsähallituksen omistamien rakennusten myynti) ja Fin Forelia Oy (tuottaa, markkinoi ja myy metsäpui-

den taimia, tarjoaa metsänuudistamisen tuotteita ja palveluja kotimaassa ja ulkomailla). Luontopalveluiden tulosalue hoitaa Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä (mm. lakisääteisten luonnonsuojelualueiden ja muiden suojelutarkoituksiin varattujen alueiden hoito). (Heinonen 2005, s. 33-34; Metsähallitus 2013a.)

Metsähallitus on hankkinut maata maankäyttöhankkeiden (luonnonsuojelu) toteuttamiseksi ja puolustusvoimien käyttötarkoituksiin sekä ostoin että käyttämällä metsätalouden taseessa ja hallinnassa olevia maita vaihtomaina¹⁴. Myös mm. rantatonttien myyntituloja on käytetty luonnonsuojelualueiden hankintaan. Vaihtomaiden hankinta on kuitenkin ollut Metsähallituksessa vähäistä¹⁵. (Heinonen 2005, s. 34-35; Liljeroos 2013.)

Metsähallitus on toiminut luonnonsuojelualuehankinnoissa ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten (nykyisin ELY-keskus) yhteistyökumppanina ja niiltä saatujen toimeksiantojen toteuttajana. Metsähallituksen maanhankinta luonnonsuojelualueiden toteuttamiseksi oli hyvin aktiivista 1990-luvulla ja vielä 2000-luvun alussa. 2000-luvun alkupuolen jälkeen Ympäristöministeriö ei ole tilannut Metsähallitukselta luonnonsuojelualueiden hankintatöitä. Metsähallitus teki 2000-luvun alkupuolella runsaasti mm. METSO-hankintoja, mutta viime vuosina niidenkin määrä on vähentynyt huomattavasti. Viime vuosien METSO-hankinnoissa alueelliset ELY-keskukset ovat halunneet pienessä mittakaavassa hyödyntää Metsähallituksen maavarantoa ja resursseja. (Liljeroos 2013.)

Nykyisin Metsähallituksen rooli luonnonsuojelualueiden hankinnassa kytkeytyy Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) toteuttamiseen, jonka ohjelman valtiopöytä on hyväksynyt vuosille 2008-2016. (Ympäristö 2013a.) Jos Metsähallitus tekee luonnonsuojelualuehankintoja, keskittyvät ne erilaisten suojeluohjelmien (esim. METSO, Natura tai rantojensuojeluohjelma) toteuttamiseen ja näiden hankintojen rahoitus järjestyy Metsähallituksen luontopalveluiden varoista, mikäli määrärahoja hankintaan on. Mikäli Metsähallituksella tulee vastaisuudessa tarvetta vaihtomaiden hyödyntämiselle, etsitään sitä ensisijaisesti metsätalouden talouskäyttömaista, koska siellä on suurin maavaranto. (Liljeroos 2013.)

Vuonna 2013 Metsähallituksen pääteemana sille asetetun tuloutustavoitteen saavuttamiseksi on mm. maanmyynnin lisääminen ja investointien vähentäminen talousmetsien hankinnasta. Metsähallituksen ei ole tarkoitus enää lisätä talousmetsien määrää. Maiden hankkiminen ei kuitenkaan ole kokonaan jäänyt pois toiminnasta, sillä Metsähallitukselle on budjetoitu varoja metsätalousmaiden, luonnonsuojelualueiden sekä puolustusvoimien käyttöön tulevien maiden hankintaan. Vuoden 2013 talousarvioesityksen mukaan Metsähallituksen liiketoiminnan investoinneista merkittävimpiä kohteita ovat mm. puolustusvoimien ja tutkimuksen tarpeisiin tehtävät maa- ja vesialuehankinnat sekä tie-, maa- ja vesirakennushankkeet. Puolustusvoimien tarpeisiin on tarkoitus hankkia alueita noin 3,4 milj. eurolla. Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoihin on vuodelle 2013 budjetoitu 2,0 milj. euroa. (Liljeroos 2013; Valtiovarainministeriö 2013a, s. 1-2)

¹⁴ Vaihtomaat ovat olleet normaalissa metsätalouskäytössä ja valikoituneet vaihtomaiksi yleensä sijaintinsa ja ominaisuuksiensa perusteella (Liljeroos 2013).

¹⁵ Poikkeustapauksissa vaihtomaita on hankittu ELY-keskukselta tai joltakin muulta valtion laitokselta (esim. Senaattikiinteistöt). Lisäksi vaihtomaita on saatu Valtiokonttorilta ns. valtionperintönä. (Liljeroos 2013.)

2.5.4 Muut viranomaistahot ja organisaatiot

Maanmittauslaitos

Maanmittauslaitoksen tehtävänä on mm. huolehtia tilusjärjestelytoiminnasta. Tilusjärjestelytoimintaan kuuluu kaikki Maanmittauslaitokselle lainsäädännössä uskotut keinot parantaa kiinteistöjaotusta ja edistää kiinteistöjen tarkoituksenmukaista käyttöä. Vaihtomaavarannon hankkiminen ja varastointi ei kuulu Maanmittauslaitoksen laissa määriteltyihin tehtäviin. Maanmittauslaitos on puolueeton lunastusviranomainen, mikä jo jääviyssyistä rajoittaa sen mahdollisuuksia toteuttaa tilusjärjestelyjä, joissa otetaan etukäteen kantaa maa-alueiden käypiin arvoihin ja edelleen korvauksiin. (Maanmittauslaitos 2013b, s. 5-6; Heinonen 2005, s. 37.)

Maa- ja metsätalousministeriön laatiman tilusjärjestelystrategian 2008-2013 mukaan Suomeen ei ole tarkoituksenmukaista ainakaan lähitulevaisuudessa perustaa erillistä maapankkitoimintaa, jossa tätä varten perustettu organisaatio hankkisi maata ja välittäisi (myy) sitä eteenpäin erilaisten maankäyttöhankkeiden tarpeisiin. Maapankkitoiminnalle tulisi olla mittava kysyntäpotentiaali, jotta toiminnan organisointi ja operointi olisi kannattavaa. Maapankkitoiminnan sijaan tuetaan ratkaisuja, joissa eri osapuolet ovat tiiviissä yhteistyössä. Toistaiseksi parhaana ratkaisuna nähdään asetelma, jossa kaupan osapuolena (valtion edustaja) on ELY-keskus. Maanmittauslaitoksella on kuitenkin mahdollisuus kasvattaa omaa rooliaan kauppojen teknisessä valmistelussa ja asiakirjojen laatimisessa. Strategian mukaan maanhankinta- ja välitys on tarpeellista sitoa toimitukseen eikä yleistä markkinoita mahdollisesti vääristävää maanhankintaa tule harjoittaa. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a, s. 18.)

Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelystrategiassa 2007-2013 todetaan, että vaikka maa- ja metsätalousministeriön strategia ei sisällä maapankin käyttämistä tilusjärjestelyjen yhteydessä, on hyödyllistä, että valtiolla on mahdollisuus ostaa tiluksia ja käyttää tätä maavarantoa lisämaana jakosuunnitelmaa laadittaessa. Maanmittauslaitoksen strategiassa todetaan, että toimiva maapankki täydentäisi tilusjärjestelyjä Suomessa. (Maanmittauslaitos 2013b, s. 25.)

Kunnat

Myös kuntien toiminnassa on maapankkitoimintaa muistuttavia piirteitä. Maapolitiikka ja kaavoitus muodostavat kuntien maankäyttöpolitiikan, jonka avulla suunnitellaan ja toteutetaan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut. Kunnan maapolitiikan toteuttamiskeinoja ovat mm. maan hankkiminen kunnalle¹⁶, sen kaavoittaminen ja edelleen luovuttaminen joko myymällä tai vuokraamalla (tai käyttö vaihtomaana sijainniltaan kunnan kannalta edullisimpien alueiden hankkimiseksi). Edellä mainituilla maapoliittisilla keinoilla kunta pyrkii varmistamaan riittävän rakennusmaan käyttöön saamisen ja maan hintatason kohtuullisena pitämisen. Kuntien maapankkimainen toiminta keskittyy pääasiassa kuntien omien alueiden hankkeiden toteuttamiseen. (Kuntaliitto 2013; Heinonen 2005, s. 38.)

¹⁶ Maapolitiikan keskeinen tehtävä on hankkia raakamaata tulevan yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Riittävästi raakamaavarannolla on mahdollisuus parantaa kaavoituksen toimintaedellytyksiä, turvata suunnitelmallinen tonttituotanto ja yhdyskuntarakentamisen talous. Parhaiten tuloksiin päästään mm., jos kunnalla on hyvä maa-reservi kunnan keskeisillä kasvusuunnilla ja maanhankinnat tehdään riittävän ajoissa. (Kuntaliitto 2013.)

Seurakunnat, säätiöt ym.

Merkittäviä maanomistajia ovat myös mm. seurakunnat, säätiöt, metsäyhtiöt ja rakennusliikkeet. Maapankkitoimintaa muistuttavaa toimintaa niillä ei kuitenkaan ole, sillä niiden maanomistus palvelee pääasiassa heidän omaa (liike-)toimintaa. (Heinonen 2005, s. 38.)

2.6 MAKERA:n rooli maapankki- ja tilusjärjestelytoiminnassa

Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA) on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa valtioneuvoston asettama johtokunta. MAKERA perustettiin alun perin vuonna 1898 tilattoman väestön lainarahastona, myöhemmin asutusrahastona. Rahaston tarkoituksena oli asutustoiminnan edistäminen mahdollistamalla kokonaan tilattoman väestön maansaanti ja myöhemmin pienten tilojen elinkelpoisuuden parantaminen. Asutusrahasto muutettiin maatilatalouden kehittämisrahastoksi siitä annetulla lailla (657/1966, MAKERAL). Lain 2 §:n mukaan MAKERA:n muodostavat asutusrahastoon kuuluneet varat, rahaston toiminnasta kertyvät tai lahjoituksina saadut varat sekä mm. ne varat, jotka valtion talousarviossa rahastoon siirretään. Lain 3 §:n mukaan MAKERA:n varoja voidaan käyttää maatilatalouden rakenteen parantamiseen, maaseutuelinkeinojen edistämiseen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen sekä näiden toimenpiteiden kehittämisen edistämiseen¹⁷. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, s. 6-7.)

MAKERA:n varoja on viime vuosina käytetty maan hankkimiseen lähinnä pienimuotoisten tilusjärjestelyjen toteuttamisen helpottamiseksi. Varoilla hankituilla vaihtomailla on voitu helpottaa jakosuunnittelua (ks. luku 2.3). MAKERA:lle hankitut maat välitetään kohdealueen maanomistajille ja maanomistajat maksavat maasta täyden hinnan. Tilusjärjestelyn valmistuttua maanhankintaan käytetyt varat tuloutetaan rahastoon. MAKERA:n välitystä käytetään myös lunastettaessa Valtionkonttorille perintönä tulleista maista sellaisia, joita voidaan käyttää maatalouden rakenteen parantamiseen tai joilla on muuta vastaavaa käyttöä. Lunastuspauksia on vain muutamia vuosittain. Vuonna 2011 rahaston hallinnassa oli yhteensä noin 2 200 hehtaaria maata, josta peltoa oli noin 940 hehtaaria. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, s. 29.) Vuoden 2012 lopussa rahastolla oli maata yhteensä noin 1 850 hehtaaria (Maa-seutuvirasto 2013a, s. 8).

MAKERA:n hankkimat ja luovuttamat maat arvioidaan useimmiten Maanmittauslaitoksen asiantuntijoiden toimesta. Maanmittauslaitos myös pääsääntöisesti laatii luovutuksiin liittyvät asiakirjat, jollei ELY-keskuksella ole riittävää omaa asiantuntemusta asiassa. ELY-keskukset hoitavat mm. lainhuuto-, kiinnitys- ja kiinteistötoimituksiin liittyvät (hakemus-)asiat kuten myös itse maanhoitoon liittyvät tehtävät. Kauppaan sekä maanhoitoon liittyvät maksu- ja seurantatehtävät hoitaa ELY-keskus. Maaseutuvirasto (Mavi) vastaa osaltaan MAKERA:n varojen hoidosta, kuten kirjanpito- ja seurantatehtävistä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, s. 29.)

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 24.11.2011 MAKERA:n tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevalle työryhmälle arvioimaan rahaston toimivuutta, rakennetta ja asemaa investointien rahoituskanavana. Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys MAKERA:n kehittämisvaihtoehtoista sekä niiden toteuttamisesta. Työryhmän mukaan MAKERA:n taseeseen sisältyvät maa-

¹⁷ MAKERA:n varoja käytetään pääasiassa pellon hankintaan. Varoja on käytetty vähäisessä määrin myös metsän hankintaan erityisesti tilanteissa, joissa viljelystä luopuva maanomistaja on halunnut vaihtaa peltoa metsään tilusjärjestelyn yhteydessä. Tietävästi varoja ei kuitenkaan voi ainakaan systemaattisesti käyttää metsän hankintaan. (Konttinen 2013.)

ja vesialueita koskevat varat voisivat olla siirrettävissä suoraan valtion taseeseen ja omaisuuden kunnossapitämiseen tarvittavat varat voitaisiin ottaa talousarvion määrärahaksi. Uuden maan hankkiminen ja siihen tarvittavan määrärahan riittävyyden arvioiminen saattaa tällöin muodostua ongelmaksi. Varsinkin maata ostettaessa varojen tulisi olla joustavasti ja nopeasti käytettävissä. Työryhmän mukaan rahaston välttämättömyyttä voitaisiin tarkastella vaihtoehtoisesti myös siten, että MAKERA:n omistamat maa- ja vesialueet luovutettaisiin esim. Metsähallituksen hallintaan. Maiden siirtämisessä olisi kuitenkin huomioitava erinäisiä asioita, esimerkiksi se, että tällaisessa tilanteessa varallisuuden käyttötarkoitusta olisi tarpeen muuttaa, sillä Metsähallituksen tehtäviin ei kuulu maatalouden rakenteen ja maaseudun kehittämisen. (Maaseutuvirasto 2013a, s. 3; Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, s. 37-38.)

MAKERAN varoja käytettiin maanhankintaan vuonna 2012 0,95 miljoonaa euroa, kun vuonna 2011 vastaava luku oli 1,78 miljoonaa euroa (Maaseutuvirasto 2013a, s. 8). Vuonna 2012 varoja jäikin hyödyntämättä satoja tuhansia euroja¹⁸. Näyttääkin ilmeiseltä, että MAKERA:n varoja voitaisiin hyödyntää tehokkaammin tilusjärjestelyissä.

2.7 Maapankkitoiminnan toimintaedellytysten arviointia

Maapankin ja maapankkitoiminnan tarvetta, toimintaedellytyksiä ja toteuttamismahdollisuuksia Suomessa on arvioitu Heinosen (2005) väitöskirjassa. Arvioinnin tuloksena voidaan todeta, että tarve sekä tilaus maapankkitoiminnan kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen on olemassa. Mikäli esimerkiksi lainsäädännössä ei velvoiteta nykyistä voimakkaammin soveltamaan lievimmän keinon periaatetta (ks. luku 2.3.2), on vaihtomaiden tarve Heinosen (2005, s. 58.) mukaan vähäinen. Heinosen (2005, s. 58) mukaan itsenäisen, pysyvän ja yksinomaan maapankkitoimintaan keskittyvän toimijan mahdollisuudet menestyä taloudellisesti ovatkin vähintään kyseenalaiset, mistä johtuen maapankki tulisi rakentaa yhden tai useamman jo olemassa olevan organisaation yhteyteen. Tällöin maapankkitoiminta voisi olla organisaatiossa joko pysyvä lisätoiminto tai optio projektiluonteiseen maapankkitoimintaan (vrt. maapankkitoiminta VT7-hankkeessa, luku 4). Ensimmäinen vaihtoehdon etuna on se, että siinä organisaatio voi keskittyä pitkäjänteisempään maanhankintaan ja maavaraston hallintaan. Pysyvä maapankkitoiminta edellyttää kuitenkin yhteiskunnalta saatua alkupääomaa, mitä projektiluonteinen maapankki ei tarvitse (kunhan maankäyttöhankkeessa osoitetaan maanhankintarahat maanhankintaan). (Heinonen 2005, s. 59.)

Organisaatioiden osaamista ja valtakunnallista kattavuutta vertailtaessa mahdollisina maapankkitoimijoina tulisivat kyseeseen Metsähallitus ja ELY-keskukset (ks. luku 2.5.1 ja 2.5.2). Heinosen (2005, s. 59) mukaan paras lopputulos saavutettaisiin, jos kummankin organisaation osaaminen ja myös olemassa oleva maavarasto saataisiin maapankkikäyttöön. Heinosen (2005, s. 60) mukaan maapankkitoiminnan tueksi olisi syytä rakentaa viranomais- ja sidosryhmäyhteistyöverkosto, joka tukisi vaihtomaiden hyödyntämistä maankäyttöhankkeissa. Ilman suositeltua rakennetta maapankin toimintamahdollisuudet ovat Heinosen (2005, s. 60) mukaan heikot, mistä johtuen maapankkitoiminta tullee jäämään projektikohtaisin tilapäisratkaisujen varaan.

Kuten Heinonen (2005) on työssään arvioinut, tapahtuu maapankkitoiminta tänä päivänä kiinteistöjärjestelyissä (mm. uusjako) ja rekisteriyksikön lunastustoimituksissa (mm. maantie- ja

¹⁸ MAKERAn vuoden 2012 käyttösuunnitelmaan oli maanhankintaan osoitettu 2,2 miljoonaa euroa, joten varoja jäi MAKERA:n tilinpäätöksen perusteella käyttämättä 1,25 miljoonaa euroa (Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, s. 65.) Täyttä varmuutta käyttämättä jääneistä varoista ei kuitenkaan ole, sillä Maanmittauslaitoksen mukaan käyttämättä jäi 0,4 miljoonaa euroa (Maanmittauslaitos 2013d).

ratatoimitus) pitkälti projektiluontoisesti ilman pitkäjänteistä tavoitetta. Toiminta on kuitenkin vakiinnuttanut asemansa erityisesti kiinteistöjärjestelytoimituksissa MAKERA:n rahoituksen turvin. Uusimmat tutkimukset (esim. Hiironen & Ettanen 2013; Hiironen & Niukkanen 2014) ovat antaneet myös viitteitä varsinaisen maapankin tarpeen lisääntymisestä. On arvioitu, että tulevaisuudessa kiinteistöjärjestelyjen pääpaino tulee muuttumaan peltoalueiden tilusrakenteen parantamisesta maankäyttöyksiköiden rakenteen parantamiseksi, mikä tulee vaikuttamaan pitkäjänteisen maapankkitoiminnan tarpeen lisääntymiseen. (Hiironen & Ettanen 2013, s. 61-62; Hiironen & Niukkanen 2014.)

3 Vaihtomaat väylähankkeissa

3.1 Väylähankkeen vastaavat viranomaiset

Maantielain 10 §:n mukaan tienpitäjänä on valtio¹⁹, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Tienpitoviranomaisena maantielain 11 §:n mukaan toimii toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Ratalain 7 §:n mukaan Liikennevirasto toimii radanpitoviranomaisena sekä hallinnassaan olevan rataverkon radanpitäjänä ja valtio vastaa radanpidon kustannuksista.

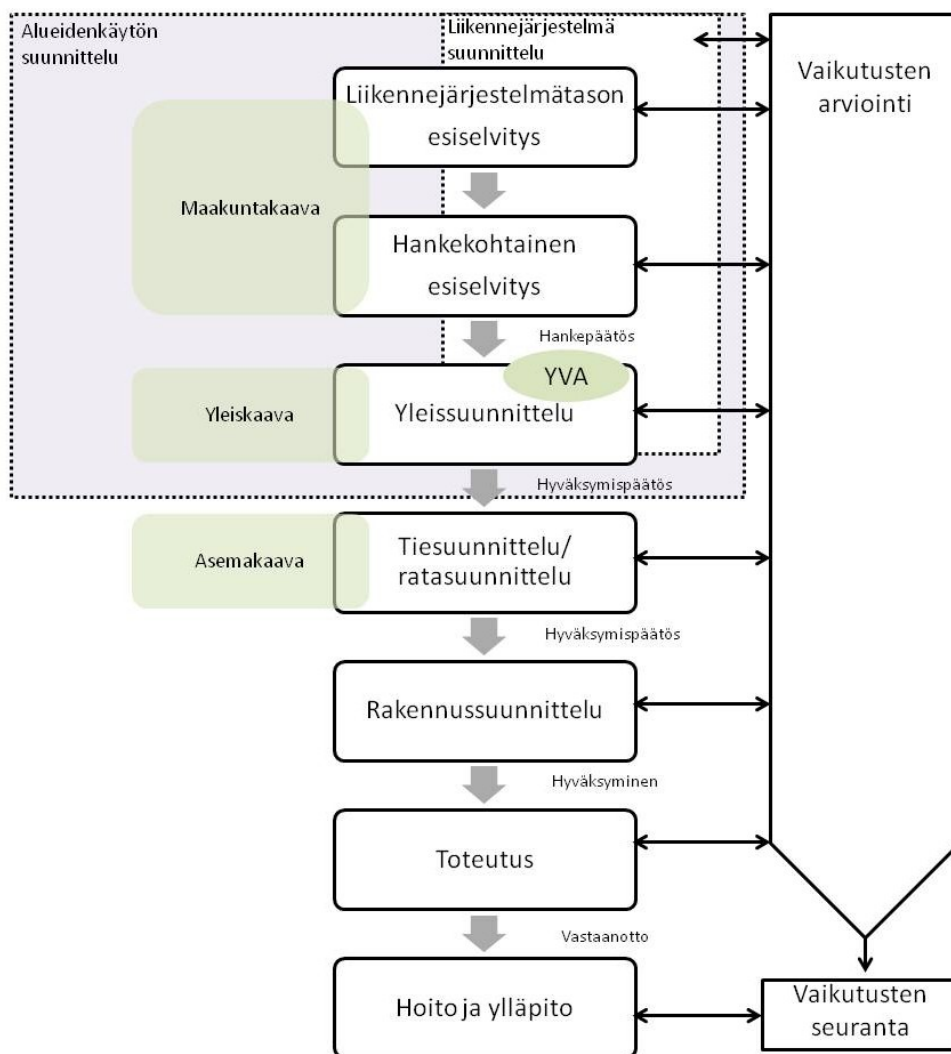
Tienpitoviranomainen (ELY-keskus) laatii maantielain mukaiset yleis- ja tiesuunnitelmat. Radanpitäjä (Liikennevirasto) laatii ratalain mukaiset yleis- ja ratasuunnitelmat. Myös muu taho (esim. kunta tai yksityinen yritys) kuin edellä mainitut voi osallistua tienpidon tai radanpidon kustannuksiin. Maantielain 10 §:n mukaan myös muu kuin tienpitäjä (esim. kunta tai yksityinen yritys) voi ELY-keskuksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella laadituttaa alueellaan olevan tien tekemistä varten yleis- tai tiesuunnitelman. (Liikennevirasto 2011b, s.19, 45.)

Maantielain 17 §:n ja ratalain 10 §:n mukaan yleissuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa, mutta kunnan ja rautatien yleissuunnitelman osalta myös ELY-keskuksen puoltaessa se voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asema-kaavaa. Rata- tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. Pääsääntöisesti Liikennevirasto hyväksyy kaikki yleis-, rata- ja tiesuunnitelmat. Liikenne- ja viestintäministeriö hyväksyy muulloin kuin väylän rakentamisen yhteydessä väylien hallinnollista lakkauttamista koskevat tie- ja ratasuunnitelmat. Jos kunta, maakunnan liitto tai ELY-keskus on eri mieltä Liikenneviraston kanssa suunnitelman olennaisista kohdista, asia on siirrettävä liikenne- ja viestintäministeriö ratkaistavaksi. Liikennevirasto voi myös erityisistä syistä siirtää suunnitelman liikenne- ja viestintäministeriön hyväksyttäväksi. (Liikennevirasto 2011b, s.35; MaantieL 99 §; RataL 28 §.)

3.2 Väylähanke prosessina

Väylähanke voidaan jakaa kolmeen pääosaan: suunnitteluun, lupa-asioihin ja rakentamiseen. Väylähankkeen jälkeen käynnistyy väylän hoito ja ylläpito. Kuvassa 6 on esitetty väylähankkeen eteneminen ja eri osavaiheiden kytkeytyminen alueidenkäytön suunnitteluun (maakunta- ja yleiskaava). Väylähanke alkaa liikennejärjestelmäsuunnittelulla (liikennejärjestelmätason esiselvitys, hankekohtainen esiselvitys, yleissuunnitelma), joka päättyy päätökseen parhaasta väylävaihtoehdosta. Tämän jälkeen alkaa yksityiskohtaisen tie-/ratasuunnitelman tekeminen. Lainvoimainen tie- tai ratasuunnitelma toimii samalla myös lunastusasiakirjana, mikä oikeuttaa tie- ja ratasuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Suunnitelmiin hyväksymisen jälkeen alkaa tien rakennussuunnittelu ja rakentaminen. Tässä vaiheessa käynnistyy tavallisesti myös väylähankkeen ns. kiinteistötekniinen toteutus (ks. luku 2.2 ja kuva 3).

¹⁹ käytännössä Liikennevirasto



Kuva 6: Väylähankkeen eteneminen. (mukaillen Liikennevirasto 2011b, s.8; Liikennevirasto 2011a, s.6)

Alla olevissa luvuissa on esitelty yksityiskohtaisesti väylähankkeen kolme pääosaa: suunnittelu, lupa-asiat ja rakentaminen. Väylähankkeen tavanomainen kiinteistötekniinen toteutus on kuvattu luvussa 3.3. Vaihtomaiden hyödyntämistä väylähankkeen toteutuksessa on kuvattu luvussa 3.4.

3.2.1 Suunnittelu

Suurehkoissa väylähankkeissa suunnittelu on vaiheittaista ja suunnittelun edetessä tarkentuvaa. Jokaisen vaiheen suunnittelutarkkuus ja päätöksenteko sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa. Hankekohtainen suunnitteluprosessi jakautuu yleensä neljään eri vaiheeseen: esiselvitys, yleis-, tie- ja rata- sekä rakennussuunnitteluvaiheeseen²⁰. Hankkeen vaihto-

²⁰ Esiselvitysvaiheessa tutkitaan väylähankkeen tarvetta, periaatevaihtoehtoja ja hankkeen ajoittumista maakuntakaavan ja yleiskaavan periaatteiden pohjalta. Yleissuunnitelmassa määritellään väylän likimääräinen sijainti ja tilan tarve sekä suhde ympäröivään maankäyttöön ja muuhun lähiympäristöön. Yleissuunnittelu rinnastuu yleensä yleiskaavatasoiseen, mutta joskus asemakaavatasoiseen maankäytön suunnitteluun. Tie- ja ratasuunnitelmat ovat väylän yksityiskohtaista liikenne-, tie- ja ratateknistä suunnittelua ja se vastaa asemakaavan tarkkuutta.

ehtojen määrä vähenee vaiheittaisessa suunnitteluprosessissa. Prosessin edetessä suunnittelu voidaan kohdistaa entistä rajatumpaan kokonaisuuteen. Väylähankkeen suunnittelun on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaiseen kaavaan. (Liikennevirasto 2011b, s.8-9.)

Liikennejärjestelmäsunnittelu

Liikennejärjestelmäsunnittelussa tarkastellaan kaikkia liikennemuotoja (tie-, rata-, vesitie- ja lentoliikenteen maaliikennejärjestelyjä) sekä niiden yhteistyötä ja rahoitusta. Liikennejärjestelmäsunnittelun tuloksena on yleensä kehittämisohjelma, joka sisältää erilaisia hankkeita tai toimenpiteitä koskien mm. liikenneväyliä, joukkoliikennettä ja liikenneturvallisuutta. Liikennejärjestelmäsunnittelusta ja tätä tarkentava esisuunnittelusta saadaan erityisesti tavoitteita väylien palvelutasolle ja sen mukaiselle kehittämiselle. Saatujen tietojen perusteella voidaan laatia hankekohtaiselle esisuunnittelulle tai yleissuunnittelulle ensimmäiset suunnitteluperusteet. (Liikennevirasto 2011a, s.10.)

Hankekohtaista esiselvitystä voi edeltää liikennejärjestelmätasoinen esisuunnittelu, jossa on määritetty tavoitteita väylämuotokohtaiselle suunnittelulle. Hankekohtaisessa esiselvitysvaiheessa suunnittelu on yleisluontoista ja siinä selvitetään yhden väylämuodon kehittämistä tietyllä verkon osalla. Esiselvityksessä kartoitetaan nykytilannetta, sen ongelmia ja tarpeita sekä hahmotetaan vaihtoehtoisia ratkaisuja niihin. (Liikennevirasto 2011a, s.10-11.)

Yleissuunnittelu

Hankekohtaista esiselvitystä seuraa yleissuunnitteluvaihe, jonka tuloksena voi tie- ja ratahankkeissa olla maantie- ja ratalakiin perustuva yleissuunnitelma tai tuloksena voi myös olla toimenpide- tai aluevarausuunnitelma. Sekä yleissuunnitelma että tie- tai ratasuunnitelma on lakisääteinen suunnitelma, joka edellyttää viranomaisen hyväksyntää (Liikennevirasto tai liikenne- ja viestintäministeriö). Yleissuunnitelman hyväksymispäätös on voimassa 8 vuotta sen vuoden päättymisestä, jona hyväksymispäätös on saanut lainvoiman, muuten yleissuunnitelman hyväksymispäätös raukeaa. Liikennevirasto voi jatkaa radan yleissuunnitelman voimassaoloaikaa enintään 4 vuodella (MaantieL 31 §, RataL 26 §). Suunnittelussa tulee maantie- ja ratalain sekä asetusten mukaan noudattaa julkisuusperiaatetta, mikä takaa asianosaisille riittävien tietojen saannin etujensa valvomiseksi. Suunnitelmia laadittaessa ja käsiteltäessä on yksityisten ihmisten ja yhteisöjen edut ja oikeudet otettava huomioon. (Liikennevirasto 2011a, s.13; Liikennevirasto 2011b, s.14, 43.)

Maantie- ja ratalaissa on säädetty yleissuunnitelman sisällöstä. Yleissuunnitelman ei edellytetä olevan tarkka, koska se tarkoittaa tie- tai ratasuunnitelmaa laadittaessa. Yleissuunnitelma rajoittaa uudisrakentamista, rakennuslupaa myönnettäessä on katsottava, ettei luvan myöntäminen vaikeuta yleissuunnitelman toteuttamista (ehdollinen rakentamisrajoitus). Yleissuunnitelmavaiheessa tutkitaan vaihtoehtoisia ratkaisuja yhdessä kunnan maankäytön suunnittelijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Suunnittelun pääpaino on periaateratkaisujen tekemisessä ja yhteiskunnallisessa hyväksyttävyydessä sekä liikenteellisissä, taloudellisissa ja ympäristövaikutuksissa. Vaikka yleissuunnitteluvaiheessa ei ratkaista teknisiä yksityiskohtia tai tarkkaa aluevarausta, tulee suunnittelun yhteydessä varmistua tehtyjen ratkaisujen toteuttamiskelpoisuudesta ja alustavan kustannusarvion riittävästä tarkkuudesta. Väylän vaatimat perusratkaisut

Rakennussuunnittelu liittyy hankkeen toteuttamiseen ja tehdään vasta hankkeen toteuttamisajankohdan ja rahoituksen ollessa selvillä. (Liikennevirasto 2011b, s.8.)

ja sijainti määritellään ympäristön ja maankäyttösuunnitelmien edellyttämällä tarkkuudella. (Liikennevirasto 2011b, s.14.)

Maantielain 18 §:n ja ratalain 11 §:n mukaan yleissuunnitelma on laadittava. Yleissuunnitelmaa ei kuitenkaan tarvitse laatia, jos hankkeen vaikutukset ovat vähäiset tai sen vaikutukset on riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on laadittava aina sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetun lain (468/1994, YVAL) 2 luvun mukaista arviointimenettelyä. Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään maantielain 29 § ja ratalain 24 §:ssä²¹.

Yleissuunnitelman tulee maantielain 19 §:n ja ratalain 12 §:n mukaan sisältää:

- selvitys väylähankkeen tarpeellisuudesta sekä tutkituista vaihtoehdoista,
- väylän liikenteelliset ja tekniset perusratkaisut,
- tien / rautatiealueen likimääräinen sijainti,
- tien / rautatiealueen ja rautatieliikenteen arvioidut vaikutukset (tie- ja liikenneoloihin, liikenneturvallisuuteen, maankäyttöön, kiinteistörakenteeseen ja ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen),
- mahdollisuudet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi, ja
- alustava kustannusarvio.

Maankäyttö- ja kaavoitustilanne vaikuttavat olennaisesti suunnittelu- ja esittämistarkkuuteen. Yleissuunnittelussa ja sen vaihtoehtotarkasteluissa on huomioitava, mitkä asiat yleissuunnitelmassa halutaan ratkaista sitovalla tavalla niin, ettei niihin voi tie- tai ratasuunnitelmavaiheessa hakea muutosta valittamalla. Maantielain 106 § ja ratalain 93 § rajoittavat valittamista tie- ja ratasuunnitelmavaiheessa niiltä osin, kun ratkaisut on hyväksytty yleissuunnitelmassa. (Liikennevirasto 2011b, s.15.)

Yleissuunnitelmassa ratkaistaan (Liikennevirasto 2011b, s.15):

- väylän toteutus- tai parantamistarve,
- väylän yleispiirteinen sijainti,
- maantien eritasoliittymän/ eritasoristeysten sijainti taajama-alueilla,
- rautatien lisäraiteen sijainti,
- väylän linjaus jonkin erityisen maasto-kohteen tai asutuksen suhteen, ja
- kummalle puolelle maantietä kevyen liikenteen väylä taajama-alueella sijoitetaan.

Lopputuotoksena yleissuunnitteluvaiheesta esitetään ratkaisu vain yhdestä, parhaaksi katsotusta vaihtoehdosta, jotta käsittelyssä saadaan selkeät kannanotot sidosryhmiltä ja asianosaisilta. Yleissuunnitelma toimii ohjeena yksityiskohtaisempaa tie- tai ratasuunnitelmaa laadittaessa. (Liikennevirasto 2011b, s.14-15.)

²¹ Ympäristövaikutusten arviointia (YVA) koskevassa laissa ja asetuksessa (713/2006) on määritelty eri kulkumuotojen väylähankkeet, joissa pitää noudattaa YVA -menettelyä. YVA -menettely on osa yleissuunnittelua ja se sijoittuu yleissuunnittelun alkuun, jolloin tutkitaan ja vertaillaan hankkeen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Arviointiohjelma- ja arviointiselostusvaihetta sekä ympäristöviranomaisen lausuntoa arviointiselostuksesta käytetään päätöksenteon ja jatkosuunnittelun tukena. Hankkeissa, joissa lain mukaan ei ole tarvetta noudattaa YVA-menettelyä, arvioidaan ympäristövaikutukset yhteistyössä alueellisen ELY-keskuksen ympäristövastuualueen kanssa. (Liikennevirasto 2011a, s.13.)

Tie- ja ratasuunnittelu

Tie- ja ratasuunnitelmat perustuvat maantie- ja ratalakeihin. Jos yleissuunnitelma on laadittu, on se ohjeena tie- ja ratasuunnitelmaa laadittaessa. Tie-/ratasuunnitelman laatiminen voidaan aloittaa yleissuunnitelman hyväksymisen jälkeen²². Tie- ja ratasuunnitelmassa määritetään lopulliset aluetarpeet, selvitetään vaikutukset sekä haitallisten vaikutusten torjunta ja vähentämistoimenpiteet, arvioidaan rakennuskustannukset ja hankitaan tien- ja radanpitäjälle tarvittavat oikeudet. Väylänpitäjä saa tie- tai ratasuunnitelman hyväksymisen jälkeen oikeuden suunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Tien tai radan rakentamisen väylänpitäjä saa aloittaa haltuunoton²³ jälkeen. (Liikennevirasto 2011a, s.17; Liikennevirasto 2011b, s.15-16.)

Maantielain 31 §:ssä ja ratalain 26:ssä säädetään suunnitelmien voimassaoloajasta. Tie- ja ratasuunnitelma on hyväksyttävä neljän vuoden kuluessa sen laatimisen aloittamisesta. Tie- tai ratasuunnitelman hyväksymispäätös raukeaa, ellei tie- tai ratatyötä ole aloitettu neljän vuoden kuluessa sen vuoden päättymisestä, jona tie- tai ratasuunnitelma on lainvoimaisesti hyväksytty. Tie-/ratatyö on alkanut, kun tie- tai rautatie on otettu haltuun ratatoimituksessa tai maantietoimituksessa. Tiesuunnitelman osalta liikennevirasto voi pidentää voimassaoloaikaa enintään neljällä vuodella ja liikenne- ja viestintäministeriö vielä erityisistä syistä neljällä vuodella. Ratasuunnitelman osalta liikenne- ja viestintäministeriö voi pidentää ratasuunnitelman voimassaoloaikaa neljällä vuodella.

Maantielain 21 §:ssä ja ratalain 14 §:ssä säädetään tie- ja ratasuunnitelmasta. Ennen maantien tai rautatien rakentamista on laadittava ja hyväksyttävä tie- tai ratasuunnitelma. Tie- tai ratasuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos hankkeen vaikutukset ovat vähäiset tai hanketta varten ei oteta lisäaluetta taikka lisäalueen ottamiseen on annettu kirjallinen suostumus.

Tiesuunnitelman tulee maantielain 22 §:n mukaan sisältää:

- tien sijainti ja korkeusasema sekä poikkileikkaus niin, että tiealue voidaan merkitä maastoon, ja
- arvio tien vaikutuksista sekä esitettävä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tien haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi.

Suunnitelmassa on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon maanomistusolot. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi tien suoja- ja näkemäalueet sekä se, varataanko aluetta tien myöhempää leventämistä varten. Suunnitelmaan on liitettävä arvio tien rakentamisen kustannuksista. Jos maantie sitä parannettaessa saa uuden suunnan ja tie vanhan suunnan osalta jää edelleen maantiekseksi taikka käytettäväksi muihin tietarkoituksiin, on siitä määrättävä tiesuunnitelmassa. Jos tie on tarkoitettu moottoritiekseksi, moottoriliikennetiekseksi tai muutoin vain tietynlaista liikennettä varten taikka jos liikennettä muuten pysyvästi rajoitetaan, on siitä määrättävä tiesuunnitelmassa. (MaantieL 22 §.)

Ratasuunnitelman tulee ratalain 15 §:n mukaan sisältää:

- rautatie ja sen sijainti, käyttö eri tarkoituksiin, korkeusasema, poikkileikkaus ja kuivaus niin, että vaikutukset voidaan riittävästi arvioida ja rautatie voidaan merkitä maastoon,

²² Hyväksymispäätöksen ei tarvitse olla lainvoimainen suunnitelman laatimista aloitettaessa (MaantieL 107.1 § ja RataL 94.1 §).

²³ Haltuunotto, ks. luku 3.3.

- suunnitellut eritasoristeykset, tasoristeykset ja kulkuyhteydet, ja
- arvio rautatien vaikutuksista sekä esitettävä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen radan rakentamisen tai junaliikenteen haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi.

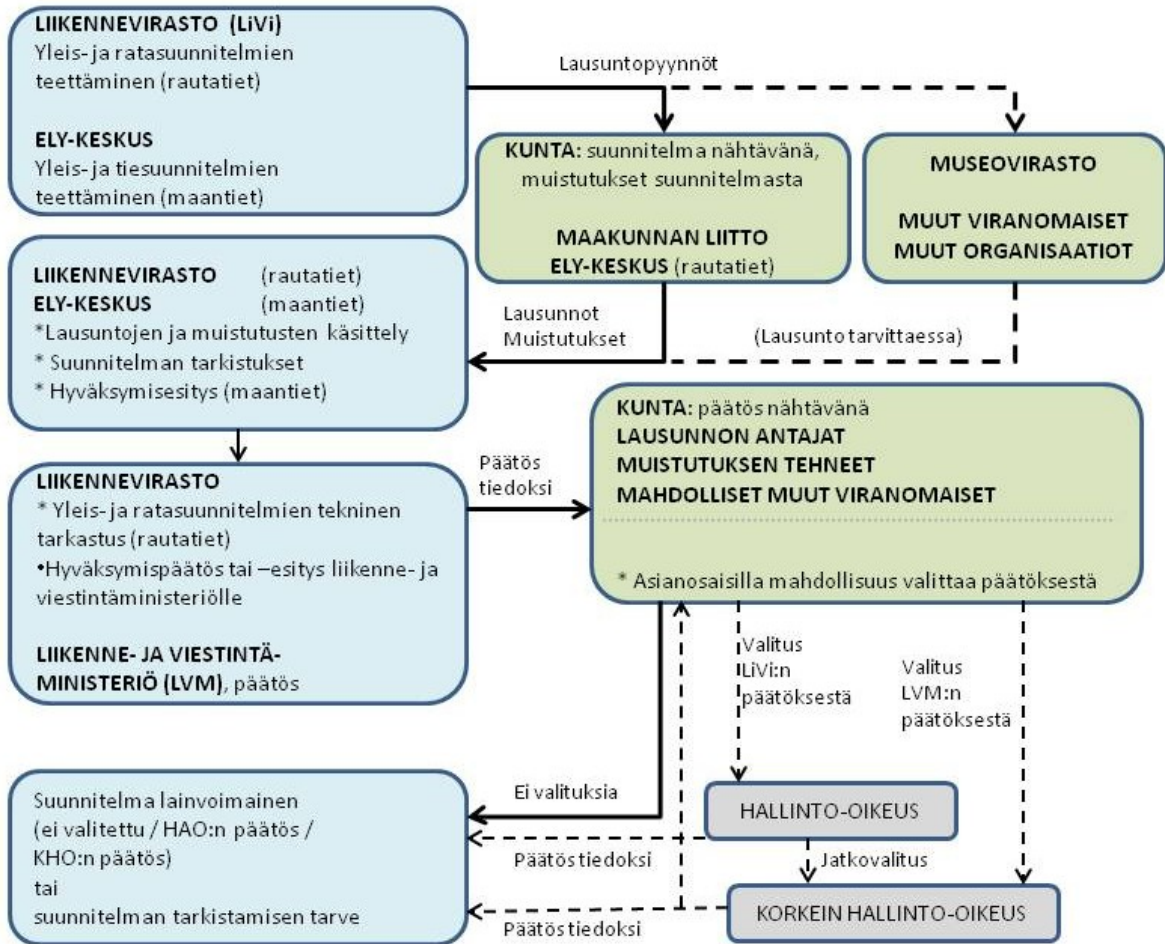
Suunnitelmassa on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon maanomistusolot. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi radan suoja-alueet ja tasoristeysten näkemäalueet sekä se, varataan-ko aluetta radan myöhempää leventämistä varten. Suunnitelmaan on liitettävä arvio radan rakentamisen kustannuksista. Jos rautatie rakennetaan uuteen paikkaan ja vanha rautatie jää vanhan suunnan osalta edelleen radaksi taikka käytettäväksi muihin radanpitotarkoituksiin, on siitä määrättävä ratasuunnitelmassa. (RataL 15 §.)

Suunnittelua varten täydennetään ja tarvittaessa muutetaan yleissuunnitteluvaiheen suunnitteluperusteita. Suunnitteluperusteiden tarkkuustaso sovitetaan ensisijaisesti niin, että hankittavan maa-alueen määrittäminen, haitallisten vaikutusten ehkäisytöimenpiteet, lupaehtojen noudattaminen ja kustannusarvion laadinta ovat riittävän varmalla pohjalla. (Liikennevirasto 2011a, s.17.)

Rakennussuunnittelu

Rakennussuunnittelu kuuluu tien rakentamisvaiheeseen ja se tehdään hankkeen toteuttamisajankohdan ja rahoituksen ollessa selvillä. Tie- ja ratasuunnitelmat ovat rakennussuunnittelun perusasiakirjoja ja rakentamissuunnitelma on em. suunnitelmien reunaehdoilla laadittava tekninen suunnitelma tie- tai ratahankkeen toteuttamiseksi. Rakentamissuunnitelman laati- ja riippuu hankkeen urakamuodosta, suunnitelman voi laatia Liikennevirasto, ELY-keskus tai urakoitsija. Rakentamissuunnitelmassa määritellään rakentamistoimenpiteen täsmällinen sijainti, mitoitus ja rakenne sekä käytettävät rakennusmateriaalit ja laatuvaatimukset. Rakentamissuunnitelma voidaan tehdä osittain tie- / ratasuunnitelman kanssa samanaikaisesti ja pie-nehköissä hankkeissa tie- ja rakennussuunnitteluvaiheet voidaan yhdistää. (Liikennevirasto 2011b, s.8 ja 16; Vitikainen 2010, s. 20; Maanmittauslaitos 2012, s. 9; Liikennevirasto 2010a, s. 26.)

Kuvassa 7 on esitetty edellä käsiteltyjen yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien hallinnollinen käsittelyprosessi.



Kuva 7: Yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien hallinnollinen käsittely (Liikennevirasto 2011b)

3.2.2 Lupa-asiat ja lupaviranomaiset

Suunnittelutyössä on oltava selvillä, mitä lupia hankkeen toteuttamisessa tarvitaan. Lupa-asioiden olisi syytä olla selvillä jo hyväksymispäätöstä tehtäessä ja lupien tulisi olla lainvoimaisia, kun hanketta aletaan toteuttaa. Lupamenettelyllä on vaikutusta hankkeen aikatauluun, sillä viivästyminen saattaa aiheuttaa huomattavia kustannuksia. (Liikennevirasto 2011b, s.54.)

Vesilain (587/2011, VL) mukaisen luvan tarpeeseen vaikuttavat mm. hanketyyppi ja hankkeen vaikutukset vesistöön. Valvontaviranomaisena toimiva ELY-keskus voi antaa lausunnon hankkeen lupatarpeesta. Lupaa haetaan aluehallintovirastolta (AVI) ja joissain vähäisemmissä hankkeissa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta. (Liikennevirasto 2011b, s.57-58; Liikennevirasto 2010a, s. 127-128.)

Väylän suunnittelussa on pyrittävä, ettei hankealueeseen sisälly luonnonsuojelulaissa (1096/1996, LSL) mainittuja suojelukohteita. Suojeltujen luontotyyppien sekä suojeltavien lajien esiintymispaikkojen heikentäminen tai hävittäminen on kiellettyä. Jos hankealueeseen kuitenkin kuuluu suojelun piirissä olevia kohteita, on hankkeen toteuttamista varten haettava poikkeuslupaa, suojelun lakkauttamista tai rauhoitusmääräysten lieventämistä. Lupaviranomaisena toimii yleensä ELY-keskus tai kunta. Valtion mailla olevien suojelualueiden lakkauttaminen vaatii suojelua koskevan lain tai asetuksen muuttamista taikka Metsähallituksen

tai puolustusministeriön suojelupäätöksen kumoamisen. Valtion alueilla olevia luonnonsuojelualueille voi hallinnoiva viranomainen myöntää tiettyjä poikkeuksia rauhoitussäännöksistä. (Liikennevirasto 2011b, s.54-55; Liikennevirasto 2010a, s. 130-131.) Keskeisimmät LSL:n mukaiset luvat ja päätökset on lueteltu Liikenneviraston (2010a, s. 131) radanpidon ympäristö-ohjeessa.

Muinaismuistot (mm. kiinteät muinaisjäännökset ja irtaimet muinaisesineet) on suojeltu suoraan muinaismuistolain nojalla. Lain 13 §:n mukaan suunnitteluvaiheessa on hyvissä ajoin selvitettävä, voiko hanke koskea kiinteää muinaisjäännöstä (neuvotteluvaihe). Jos hanke voi koskea kiinteää muinaisjäännöstä, asiasta on viipymättä ilmoitettava museovirastolle asiasta neuvottelemista varten. Mikäli neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen, on museoviraston vietävä asia valtioneuvoston ratkaistavaksi. (Liikennevirasto 2011b, s.55; Liikennevirasto 2010a, s. 132.)

Ympäristönsuojelulaki (86/2000, YSL) on yleislaki, jossa säädetään ympäristön pilaantumisen torjunnasta. Ympäristöluvan tarve määräytyy joko lain 28 §:ssä määritellyn toiminnan vaikutusten tai ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000, YSA) 1 §:ssä määritellyn toiminnan luonteen perusteella. Ympäristölupaviranomaisena toimii joko kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tai AVI. Jos samassa hankkeessa vaaditaan sekä vesilupa että ympäristölupa, voidaan luvat myöntää ns. yhteiskäsittelyssä, jolloin lupaviranomaisena on AVI. (Liikennevirasto 2010a, s. 128.)

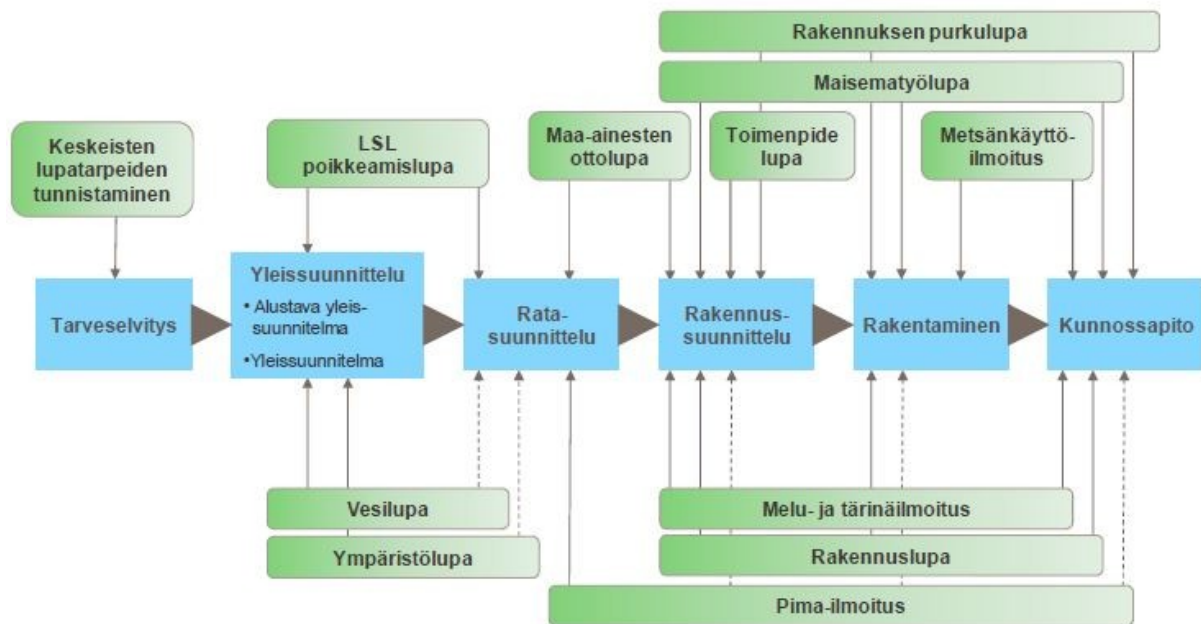
Ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaan pilaantuneen maa-aineksen käsittelemiseen on lähtökohtaisesti oltava ympäristölupa, mutta maa-aineksen puhdistamiseen riittää usein ilmoitus (ns. pima-ilmoitus), jonka käsittelee pääsääntöisesti ELY-keskus. (Liikennevirasto 2011b, s.57.)

Ympäristönsuojelulain 60 §:n mukaan tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toimenpiteestä on tehtävä kirjallinen ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jos melu tai tärinä on erityisen häiritsevää. Jos hanke sijoittuu usean kunnan alueelle, tehdään ilmoitus sille ELY-keskukselle, jonka toimialueella melu tai tärinä pääasiallisesti ilmenee. (Liikennevirasto 2010a, s. 130.)

Vaikka metsälain (1093/1996) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaalla, voivat lain metsänkäyttöilmoitusta koskevat säännökset kuitenkin tulla sovellettavaksi väylän läheisyydessä suoritettavissa töissä. Näin on silloin, kun toimitaan metsälain 10 §:n mukaisen erityisen tärkeän elinympäristön alueella. Metsänkäyttöilmoitus tehdään kirjallisena alueelliselle metsäkeskukselle. (Liikennevirasto 2010a, s. 131-132.)

Maa-ainesten ottamisesta säädetään maa-aineslaissa (555/1981). Väylähankkeissa tarvitaan maa-aineslupa silloin, kun maa-ainesten ottaminen ei perustu hyväksytyyn tie- tai ratasuunnitelmaan, maa-aineksia otetaan tie- tai ratasuunnitelmassa maa-aineksen ottopaikaksi osoitetulla liitännäisalueella (maantielaki 23.1 §, ratalaki 16.1 §) tai maa-aineksia otetaan alueella, jolle on tie- tai ratasuunnitelmassa perustettu erityinen oikeus maa-aineksen ottamiseen (maantielaki 23.2 §, ratalaki 16.2 §). Luvan maa-ainesten ottamiseen myöntää kunnan määräämä viranomainen. (Liikennevirasto 2010a, s. 133.)

Kuvassa 8 on esitetty väylähankkeen eteneminen ja eri vaiheissa tarvittavat luvat ja tehtävät ilmoitukset.



Kuva 8: Ympäristölainsäädäntöön perustuvat luvat ja ilmoitukset (Liikennevirasto 2010a, s. 127)

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee kaavoitusta ja erilaisia rakentamistoimenpiteitä, voivat myös väylähankkeet edellyttää MRL:n mukaisia lupia ja ilmoituksia. Väylähankkeissa ei tarvita erillistä toimenpide-, maisema- tai purkamislupaa silloin, kun jonkun em. lupamenettelyn piiriin kuuluva toimenpide perustuu hyväksytyyn ratasuunnitelmaan. (Liikennevirasto 2010a, s. 133.)

Jos hankkeen esiselitysvaiheessa on tarve tutkia kohdealuetta, sille on haettava lunastuslain 84 §:n mukainen tutkimuslupa. Luvan tutkimuksen suorittamiseen antaa se maanmittaustoimisto, jonka toimialueella sijaitsee suurin osa lupahakemuksen kohteena olevasta omaisuudesta. Tutkimuksen suorittamisesta voidaan tehdä myös sopimus maanomistajan tai kiinteistön haltijan kanssa. Yleissuunnitelmaa eikä tie- tai ratasuunnitelmaa tehtäessä erillistä tutkimuslupaa ei tarvita. (Maantiel 16 §; RataL 9 §; Ratahallintokeskus 2008, s. 16-17)

3.2.3 Rakentaminen

Maantielain 13 §:n ja ratalain 6 §:n mukaan maatie tai rautatie on rakennettava niin, että väylän tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja tuottamatta kenellekään enempää vahinkoa kuin tarve vaatii. Rakentamisessa on huomioitava erityisesti liikenneturvallisuus, tien/radan liikenteellinen ja tekninen toimivuus, (radan osalta vielä alueen nykyinen ja suunniteltu maankäyttö) sekä ympäristönäkökohdat.

Hyväksytty tie- tai ratasuunnitelma oikeuttaa suunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen (Maantiel 26 §, RataL 21 §). Tiesuunnitelmassa osoitetut alueet ja perustettavat oikeudet otetaan tienpitäjän haltuun maantietoimituksessa pidettävässä haltuunotto-katselmuksessa²⁴ (Maantiel 56.1 §) määrättävänä ajankohtana ja ratasuunnitelmassa osoitetut alueet (rautatiealue, tiealue ja muu radanpitäjän käyttöön osoitettu alue) sekä radanpitäjän

²⁴ Haltuunotto on voinut tapahtua jo ennen maantie- tai ratatoimitusta (Maantiel 21 §, RataL 14.2 §). Haltuunotto-katselmus pidetään joko alkukokouksen yhteydessä tai alkukokouksessa määrättävänä ajankohtana.

käyttöön perustettavat oikeudet otetaan radanpitäjän haltuun ratatoimituksessa pidettävässä haltuunottokatselmuksessa (RataL 46.1 §) määrättävänä ajankohtana. Alueiden haltuun ottamisen jälkeen tienpitäjä/radanpitäjä saa käyttää alueita ja oikeuksia tie-/ratasuunnitelmassa osoitettuihin tarkoituksiin.

Omistusoikeus ei siirry vielä haltuunoton yhteydessä vaan tie- tai rautatiealueeksi vahvistettu alue siirtyy väylänpitäjän omistukseen vasta kun lunastuspäätös on saanut lainvoiman, jollei väylänpitäjä jo ennestään omista aluetta (MaantieL 57§, RataL 47§). Lunastuspäätös annetaan lunastuslain 50 §:n mukaisesti maantie- tai ratatoimituksen loppukokouksessa ja se voidaan antaa (ja loppukokous pitää) vasta kun lunastukseen oikeuttava suunnitelma on saanut lainvoiman. (Liikennevirasto 2011b, s. 47.)

Väylän rakennustyöt voidaan aloittaa haltuunottokatselmuksessa määrätyn haltuunottoajan kohdan jälkeen. Tien-/radanpitäjä toimii hankkeissa rakennuttajana ja väylän rakentamisesta vastaa tien-/radanpitäjän valitsema urakoitsija. Urakoitsija valitaan kilpailutuksen perusteella. (Liikennevirasto 2011b, s. 47.)

Maantien luovuttamisesta yleiseen liikenteeseen on tehtävä päätös aina, kun tien rakentamista tai parantamista varten on hyväksytty tiesuunnitelma (Liikennevirasto 2011b, s. 47). Tienpitoviranomaisen on määrättävä mistä päivästä tie tai sen osa avataan yleiselle liikenteelle (Valtioneuvoston asetus maanteistä 924/2005 7 §). Rautateiden käyttöönotossa noudatetaan rautatielain 304/2011 säännöksiä (Liikennevirasto 2011b, s. 48).

3.3 Väylähankkeen kiinteistötekkinen toteutus

Lainvoimainen tie- tai ratasuunnitelma toimii lunastuslupa-asiakirjana, joka oikeuttaa suunnitelmissa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Väylän haltuunotto²⁵ perustuu hyväksytyyn tie- tai ratasuunnitelmaan. Haltuunotto voi perustua myös tien/radan parantamissuunnitelmaan, jolloin kiinteistön omistajan tai haltijan on tullut antaa kirjallinen suostumuksensa alueen lunastamiseen. Väylähankkeessa voidaan siirtyä toimitusvaiheeseen, kun tie- tai ratasuunnitelma on saanut lainvoiman tai se on valituksesta huolimatta pantavissa täytäntöön. Maantie- tai ratatoimitusta hakee tien- tai radanpitäjä, minkä jälkeen toimitus laitetään vireille Maanmittauslaitoksessa. (Maanmittauslaitos 2012, s. 2, 9.)

3.3.1 KIVA-selvitys

Kiinteistövaikutusten arvioinnilla (KIVA) tarkoitetaan suunniteltavien maankäyttöhankkeiden kiinteistörakenteelle²⁶ ja kiinteistöille aiheutuvien vaikutusten arviointia sekä haitallisten vaikutusten estämis- tai vähentämistoimenpiteiden keinojen selvittämistä (Maanmittauslaitos 2012, s. 34; Tirkkonen 2009, s. 7 lähteineen). Maantielaissa ja ratalaissa edellytetään, että suunnittelussa on arvioitava hankkeen vaikutukset kiinteistörakenteeseen ja huomioitava mahdollisuuksien mukaan maanomistusolot. Hallituksen esityksessä maantielaiksi (HE 17/2004, s.42) mainitaan, että hankkeen vaikutukset kiinteistörakenteeseen tulee selvittää, jotta erilaisten kiinteistöjärjestelyiden avulla voitaisiin välttää tilusten tarpeetonta pirstoutumista. Lisäksi esityksessä todetaan, että maanomistusolot on mahdollisuuksien mukaan otet-

²⁵ Haltuunotto on syytä erottaa oikeuksien (esim. omistusoikeuden) siirtymisestä. Omistusoikeus siirtyy lunastuksen saatua lainvoiman, kun haltuunotto tapahtuu määrättyjen korvausten tultua maksetuksi. Jos korvauksia ei makseta ajallaan, peruuntuu ennakkohaltuunotto tai säännönmukaisessa haltuunotossa koko lunastus raukeaa. (Maanmittauslaitos 2013a.)

²⁶ Vitikaisen (2006, s.9) määritelmän mukaan kiinteistörakenne muodostuu tietyn alueen kiinteistörungosta, joka sisältää alueen tie- ja valtaojaverkon sekä sen varaan rakentuvasta kiinteistöjen palstajaotuksesta.

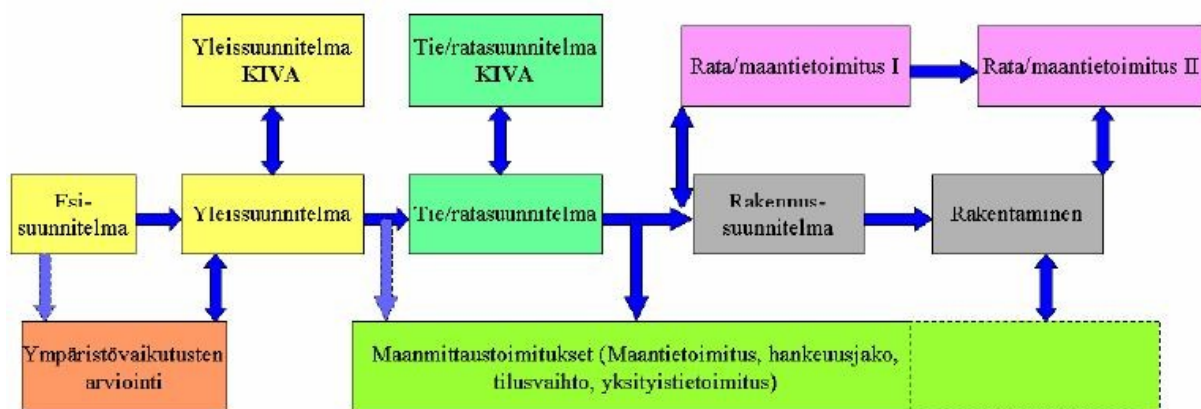
tava huomioon ja kiinteistöjen hyödyllinen käyttö pyrittävä turvaamaan tilus- ja yksityistiejärjestelyin (tiehankkeen tavoitteita vaarantamatta). Myös rautatien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä vastaavat asiat kuin maantien suunnittelussa, jotta tilusten tarpeeton pirstoutuminen voidaan välttää erilaisin kiinteistöjärjestelyin. (HE 222/2006, s. 19-20).

Hallituksen esityksissä maantielaiksi (HE 17/2004, s.60) ja ratalaiksi (HE 222/2006, s. 34) todetaan, että maantien/rautatien rakentaminen aiheuttaa usein tilusten pirstoutumista, mikä vaikeuttaa kiinteistöjen tehokasta ja tuottavaa käyttämistä. Tilusten pirstoutumista ei aina väylähankkeessa voida välttää, minkä vuoksi säännökset tilusjärjestelyistä ovat tarpeen. Maantielain 19 §:n ja rautatielain 12 §:n mukaan yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys väylän ja sen rakenteiden vaikutuksista maankäyttöön ja kiinteistörakenteeseen. Suunnitelmassa tulee esittää myös mahdollisuudet ja toimenpiteet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi (MaantieL 22 §; RataL 15 §). Maantielain 63 §:n ja ratalain 53 §:n mukaan toimituksessa on selvitettävä tilusjärjestelyjen suorittamisen tarpeellisuus.

Kiinteistövaikutusten arvioinnin toteuttamistapa riippuu hankkeen laajuudesta ja laadusta. Päätös kiinteistövaikutusten arvioinnin tekotavasta ja laajuudesta tulee tehdä aina ko. suunnitteluvaiheen alussa. (Liikennevirasto 2010b, s. 4.) Kiinteistövaikutusten arviointi voidaan tehdä hankkeen suunnittelijan toimesta tai kiinteistötieteellisenä asiantuntija-arviona. Asiantuntija-arviona tehtävän arvioinnin edellytyksenä on, että hankealue on pääosin maa- ja metsätalouskäytössä ja, mikäli tämän lisäksi on todettavissa, että yksi tai useampi seuraavista ehdoista täyttyy:

- suunniteltu tielinja pirstoo tai on pirstonut maa- ja metsätalouskäytössä olevia palstoja;
- hankealueella on hajanainen kiinteistörakenne, paljon pieniä palstoja;
- yksityisteiden liittymistä maantiehen on tarkoitus vähentää tai estää kokonaan;
- suunnitteilla on merkittäviä yksityistiejärjestelyjä esim. ali- tai ylikulkuja; ja/tai
- hidas paikallisliikenne halutaan poistaa päätieltä. (Liikennevirasto 2010b, s. 6.)

Pääsääntöisesti kiinteistövaikutusten arviointi tehdään aina hankkeen yleissuunnitteluvaiheen yhteydessä, näin on etenkin tiehankkeissa. Tarvittaessa kiinteistövaikutusten arviointi voidaan tehdä myös tiesuunnitelman laatimista aloitettaessa. (Maanmittauslaitos 2010, s. 4.) Kuvassa 9 on esitetty se, miten kiinteistövaikutusten arviointi sijoittuu tie- / ratahankkeen eri vaiheisiin.



Kuva 9: KIVA:n sijoittuminen tien/radan suunnitteluun (Tirkkonen 2009, s. 41).

KIVA on siis käytännössä hankekohtainen tarveselvitys, jossa selvitetään väylähankkeen vaikutukset ympäröivään kiinteistörakenteeseen. KIVA-selvityksessä esitetään, kuinka väylähankkeesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää väyläsuunnitelmia muuttamalla, tällaisia esitettäviä muutoksia voivat olla esim. liittymien sijaintikohtien muuttaminen. Tehdyt esitykset eivät kuitenkaan saa vaarantaa varsinaista väylähanketta. KIVA-selvityksessä tehdään jo suunnitteluvaiheessa ehdotus maanmittaustoimituksista, ehdotettuja toimituksia voidaan tehdä jo ennen väylähankkeen toteuttamista sen suunnitelmavaiheessa. (Maanmittauslaitos 2010, s. 3.)

KIVA-selvitystä hakee Liikennevirasto ja selvityksen teko käynnistyy saadun toimeksiannon jälkeen. KIVA-selvitys voi liittyä yleissuunnitelmaan ja/tai tie- tai ratasuunnitelmaan. (Maanmittauslaitos 2010, s. 4.) Laajoissa yleissuunnitelmahankkeissa kiinteistövaikutukset esitetään KIVA-raportissa ja vaikutuksiltaan vähäisemmissä hankkeissa kootaan erilliseksi selvitykseksi tai muistioksi, joka esitetään yleissuunnitelman selostusosassa (Maanmittauslaitos 2012, s. 34-35).

Kiinteistövaikutusten arviointi (KIVA) tehdään Maanmittauslaitoksessa tilusjärjestelyprosessin mukaisen tarveselvityksen sovelluksena, joka sisältää tarveselvityksen mukaisen ongelma- ja tavoitekartoituksen. Hankkeen vaikutusten arviointi ja toimenpide-ehdotus tehdään edellä mainitun kartoituksen pohjalta. (Maanmittauslaitos 2010, s. 7.) KIVA-raportti laaditaan maastotietoaaineiston, kiinteistörekisterin ja tarvittaessa IACS-peltolohkoaineiston perusteella. Raportissa on yleinen selostusteksti tien vaikutuksista, toimenpiteet haitallisten vaikutusten poistamiseksi, tarpeellisin osin KIVA-kortit²⁷ sekä loppu- ja seurantaraportti. (Maanmittauslaitos 2012, s. 34-35.)

Esisuunnitteluvaiheessa on mahdollista tehdä oma KIVA-selvityksensä. Arviointi tapahtuu tässä vaiheessa arvioimalla hankealueen kiinteistörakennetta ja selvittämällä löytyykö alueelta tilusjärjestelyyn ja yksityistiejärjestelyihin soveltuvia kohteita. (Liikennevirasto 2010b, s.4.)

Hankkeen vaikutukset kiinteistörakenteeseen selvitetään aina yleissuunnitteluvaiheessa. Jos hankkeesta ei tehdä yleissuunnitelmaa, kiinteistövaikutukset selvitetään hankkeen yhteydessä tehtävässä toimenpideselvityksessä. Yleissuunnitelman laatimisen alkuvaiheessa tehdään vaihtoehtotarkasteluja esim. eri tielinjauksille. KIVA:ssa selvitetään päätöksenteon kannalta merkittävät vaikutukset eri vaihtoehdolle ja vertaillaan vaihtoehtojen vaikutuksia. Kiinteistövaikutusten arviointi tarkennetaan vaihtoehdolle, josta yleissuunnitelma laaditaan (esim. uuden tien tielinjaus), ja esitetään toimenpide-ehdotuksia haitallisten vaikutusten lieventämiseksi tai poistamiseksi jo suunnitteluvaiheessa. (Liikennevirasto 2010b, s. 4.) Koska yleissuunnitteluvaiheessa suunnittelu on vielä likimääräistä, ei tämän vaiheen KIVA:ssa yleensä ole tarpeen pitää erillisiä maanomistajakokouksia vaan KIVA tehdään karttatarkasteluna. KIVA-selvitystä tehtäessä oltava käytössä ensimmäinen suunnitelma väylän sijainnista ja toiminnallisista ratkaisuksista, jotta voidaan selvittää, mitä haitallisia vaikutuksia suunnitellusta linjauksesta ja ratkaisusta aiheutuu vaikutusalueen kiinteistörakenteelle ja maankäytölle. (Tirkkonen 2009, s. 42.)

Kiinteistövaikutusten arviointi voidaan tehdä myös tie-/ratasuunnitelmavaiheessa. Tässä vaiheessa laadittavassa KIVA:ssa on syytä pitää maanomistajakokous. Kokous onkin keskeisin ero tie- ja ratasuunnitelmavaiheen ja yleissuunnitelmavaiheen välillä tehtävissä KIVA-

²⁷ KIVA-raportissa esitetään tarpeellinen määrä KIVA-kortteja, jotka ovat yksityiskohtaisia ja yksittäisiä tarkastelukohtia kartalla esitettynä (Tirkkonen 2009, s.50).

selvityksissä. Kokous on tarpeellinen, koska tässä vaiheessa tarkastellaan vaikutuksia käyttöyksikkötasolla. Karttatarkastelun tuloksia täydennetään maankäyttäjahaastatteluiden saaduilla tarkemmilla tiedoilla. Lisäksi maanomistajakokous on hyvä keino esitellä hanketta ja lisätä suunnittelun vuorovaikutteisuutta. KIVA:n tekijä kirjaa haastatteluiden tulokset ylös ja tekee niistä yhteenvedon, joka toimitetaan hankkeen suunnittelijoille. Arvioinnin loppuraportti sisältää selvityksen hankkeen vaikutuksista kiinteistörakenteelle sekä toimenpide-ehdotuksen niistä keinoista, joilla voidaan poistaa tai vähentää hankkeen haitallisia vaikutuksia. (Tirkkonen 2009, s. 43.)

Kiinteistövaikutusten arviointi ja siinä ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen saa aikaan positiivisia vaikutuksia hankkeiden kustannuksiin sekä suunnitelmien hyväksyttävyyteen²⁸. KIVA-menettelyä voidaan pitää askeleena maanomistajamyönteisempään suhtautumiseen, mutta myös toimintojen tehostamiseen. Hanketasolla huomattavia kustannussäästöjä syntyy, kun KIVA:ssa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia voidaan hyödyntää suunnitteluratkaisuissa yksityistiejärjestelyjen, rinnakkaistiejärjestelyjen, kiertohaittojen sekä turhien alikulkujen vähentämisessä. (Maanmittauslaitos 2012, s. 34; Komppa 2007, s. 21.) Vuorovaikutuksen parantaminen maanomistajien suuntaan parantaa hankkeen hyväksyttävyyttä, mikä vähentää mui-
tutusten määrää ja lyhentää suunnitelmien läpimenoaikoja (Liikennevirasto 2010b, s. 2).

Toimenpide-ehdotukset voidaan jakaa toteutustavan mukaan kahteen ryhmään:

- Suunnitteluratkaisuina toteutettavat toimenpide-ehdotukset, jotka syntyvät kun tie-suunnittelun avulla ratkaistaan KIVA:ssa todettuja haitallisia vaikutuksia kiinteistöille. Suunnitteluratkaisuna tyypillisesti toteutettavat toimenpiteet koskevat yksityistiejärjestelyjä, lunastuksia ja ojitusjärjestelyjä. Toimenpiteet toteutuvat rakentamisen yhteydessä. (Liikennevirasto 2010b, s. 11.)
- Kiinteistöteknisinä toimenpiteinä toteutettaviin ehdotuksiin, jotka toteutuvan KML:n mukaisina kiinteistötoimituksina. ELY:n maanhankkija hakee toimituksen vireille ja toimii tienpitoviranomaisen edustajana toimituksissa. Kun toimituksen haetaan vireille jo suunnitteluvaiheen aikana, on huolehdittava siitä, että tiehankkeeseen olennaisesti vaikuttavat päätökset tehdään ennen tiesuunnitelman valmistumista. (Liikennevirasto 2010b, s. 11-12.)

Taulukossa 5 on esitetty toimituslajit, jotka soveltuvat tiehankkeen yhteydessä toteutettaviksi kiinteistöteknisiksi toimenpiteiksi (Liikennevirasto 2010b, s. 11). KIVA-selvitys ei kuulu lakisääteiseen toimitustuotantoon²⁹, mutta sen tuloksia hyödynnetään tuotantovaiheessa. Tuotantovaiheen maanmittaustoimituksena voi olla maantietoimitus, yksityistietoimitus, alueellinen yksityistietoimitus, hankeusjako, uusjako, tilusvaihto muu tilusjärjestelytoimitus tai rata-toimitus. Jos KIVA:n on laatinut muu viranomainen tai asiantuntija kuin Maanmittauslaitos,

²⁸ Lääti (2006, s. 56) on diplomityössään havainnut, että aikainen kiinteistövaikutusten arviointi, jossa maanomistajat ovat olleet mukana voi nopeuttaa väylähankkeeseen liittyvien toimitusten tekemistä tasoittamalla mielialoja ja siten vähentämällä esim. muistutuksia ja valituksia. Asianosaisia olisi myös hyvä informoida heidän vaikutusmahdollisuuksista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa väylähanketta, kun tieto väylähankkeen toteuttamisesta on saatu.

²⁹ Niukkanen (2009, s. 25-26) mukaan kiinteistövaikutusten arviointia voidaan pitää yhtenä lakisääteisenä osana väylähankkeen suunnitteluun kuuluvista selvityksistä. Ja tästä syystä esimerkiksi KIVA:sta tiedottamisen vastuu kuuluu arvioinnin tilaajalle, eli hankkeen toteuttajalle. KIVA voidaan rinnastaa muihin selvityksiin, kuten esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiin tai melumittauksiin, joiden aloittamisesta ei tiedoteta julkisesti vaan ne liitetään suunnitelman liitteeksi. Koska tiedottamisvastuu on tilaajalla, ei KIVA-menettelystä tiedoteta. Yksittäiset selvitykset esitellään koko hankkeen kuulemisten yhteydessä.

pyritään KIVA:n tuloksia tällöinkin käyttämään hyväksi maanmittaustoimituksissa. (Maanmittauslaitos 2010, s. 7.)

Taulukko 5: Tiehankkeen yhteyteen soveltuvat kiinteistötekniset toimenpiteet (Liikennevirasto 2010b, s.12).

Kiinteistötekniset toimenpiteet	Mahdollisuus laajoihin maatalousmaan tilusjärjestelyihin	Mahdollisuus laajoihin metsätilusjärjestelyihin	Mahdollisuus yksittäisiin tilusvaihtoihin	Mahdollisuus laajoihin yksityistiejärjestelyihin	Suosittelaa toteutettavaksi ennen tiesuunnitteluvaihetta	Tienpitäjä voi hakea vireille	Arvioitu läpimenoaika
Hankeusjako	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	1-2 vuotta
Uusjako	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	ei	5 vuotta
Yhteismetsän muodostaminen	ei	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	1 vuosi
Alueellinen yksityistietoimitus	ei	ei	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	1 vuosi
Tilusvaihto	ei	ei	kyllä	ei	ei	kyllä	Toteutetaan tyypillisesti maantietoimituksen yhteydessä
Alueeseen siirtäminen	ei	ei	kyllä	ei	ei	kyllä	Toteutetaan tyypillisesti maantietoimituksen yhteydessä

3.3.2 Maantie-/ratatoimitus

Maantie- ja ratatoimitukset ovat maantie- ja ratalain mukaisia lunastustoimituksia, jotka tulevat vireille hakemuksesta. Maantietoimitusta hakee yleisimmin alueellinen ELY-keskus (tienpitäjä) ja ratatoimitusta Liikennevirasto (radanpitäjä). (Maanmittauslaitos 2013a, luku 16.1 ja 15.1.). Säännökset maantietoimituksesta on kirjattu maantielakiin ja ratatoimituksesta ratalakiin. Lunastamisesta molemmissa toimituksissa noudatetaan mitä lunastuslaissa säädetään, jollei maantie- tai ratalaista muuta johdu (MaantieL 53.1 § ja RataL 43.1 §). Lunastuslain 16.1 §:n mukaan tiedottamisessa ja muussa toimitusmenettelyssä noudatetaan kiinteistönmuodostamislain säännöksiä, ellei lunastuslaista muuta johdu. (Vitikainen 2010, s. 35.)

Tienpitöviranomaisella tai radanpitäjällä on oikeus hakea maantie- tai ratatoimitusta, kun hyväksytty tie-/ratasuunnitelma on saanut lainvoiman tai on pantavissa täytäntöön valituksesta huolimatta, taikka maantielain 21 §:ssä tai ratalain 14.2 §:ssä tarkoitetun kirjallisen suostumuksen perusteella (MaantieL 54 §; RataL 44 §). Maantie- ja ratatoimituksissa on tavallisimmin kyse väylähankkeen rakentamiseen liittyvien uusien alueiden ja oikeuksien lunasta-

misesta ja siihen liittyvien korvausasioiden ratkaisemisesta. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 16.1 ja 15.1.)

Toimitus voidaan suorittaa yksi- tai kaksivaiheisena toimituksena³⁰. Yksivaiheisessa toimituksessa käsitellään kaikki toimituksen osavaiheet samassa toimituksessa. Kaksivaiheisessa toimituksessa ensimmäisen vaiheen toimitus tehdään väylän rakentamisen aikana ja siinä käsitellään pääasiassa luovutuksenkorvaukset ja ennen rakentamista tiedossa olevat haitan- ja vahingonkorvaukset. Tie-/ratasuunnitelman pohjalta laaditaan toimituskartta, jonka perusteella lunastettava alue merkitään maastoon ja otetaan tien-/radanpitäjän haltuun. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 16.1 ja 15.1; Maanmittauslaitos 2012, s. 2.)

Toisen vaiheen toimitus käynnistetään, kun tie tai rata on rakennettu. Toimituksessa tarkastetaan tie-/rata-alueen rajat, täydennetään maastotöitä ja laaditaan muuttuneilta osin uusi toimituskartta sekä tehdään tarvittaessa tilus- ja yksityistiejärjestelyt. Lisäksi toimituksessa käsitellään kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukset, jotka ovat käyneet ilmi tien-/radan rakentamisen ja käyttöönoton jälkeen. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 16.1 ja 15.1.)

Maanmittauslaitoksen ja tien-/radanpitäjän välinen tehtävänjako toimituksessa on seuraava (Maanmittauslaitos 2013c; Vitikainen 2010, s. 41 lähteineen):

- Liikennevirasto tien-/radanpitäjänä: vastaa tien-/radan suunnittelusta, rakennuttamisesta ja kunnossapidosta; hakee ratatoimitusta; on asianosaisena ratatoimituksessa; ja maksaa ratatoimituksen korvaukset ja toimituskulut.
- ELY-keskus (liikenne ja infrastruktuuri) tienpitäjän edustajana maantietoimituksissa hakee maantietoimitusta; on asianosaisena maantietoimituksessa; ja maksaa maantietoimituksen korvaukset ja toimituskulut.
- Maanmittauslaitos puolueettomana tahona: pitää haltuunottokatselmuksen (lunastustoimikunta); vastaa rajankäynneistä, tilusjärjestelyistä ja tarpeellisista yksityistiejärjestelyistä (lunastustoimikunta); vastaa toimituskartoista ja -asiakirjoista (toimitusinsinööri); valmistaa asiakirjat (maanmittaustoimisto); päättää korvauksista yms. (lunastustoimikunta); ja rekisteröi toimituksen kiinteistörekisteriin.

Omaisuuksien suoja

Omaisuuksien suoja liittyy läheisesti pakkolunastukseen. Se on länsimaaisissa oikeusjärjestyksissä yleisesti tunnustettu kansalaisten perusoikeus (Kuusiniemi ja Peltomaa 2000, s. 25). Omaisuuksien suojasta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa³¹ (Valtiosopimukset 63/1999), Euroopan unionin perusoikeuskirjassa³² ja Suomen perustuslaissa (731/1999, PL).

³⁰ Maantiel 62 §:ssä ja Ratal 52 §:ssä säädetään, että lunastuslain 20 § säännöksen lisäksi toimitusinsinööri voi tien tienpitoviranomaisen/radanpitäjän esityksestä jakaa toimitusmääräyksen tarkoittamaa lunastusta koskevat asiat käsiteltäviksi kahdessa eri toimituksessa, jos se on ratkaistavien asioiden laadun tai määrän vuoksi taikka muun syyn vuoksi tarkoituksenmukaista.

³¹ Euroopan ihmisoikeussopimus on Roomassa 4.11.1950 tehty yleissopimus, joka tuli voimaan 3.9.1953 Euroopan neuvoston kymmenen jäsenvaltion kesken. Suomen osalta sopimus ratifioitiin 10.5.1990. (Hyvönen 1993, s. 25.)

³² Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat perusoikeuskirjasta juhlallisen julistuksen vuonna 2000, toinen julistus annettiin vuonna 2007, jolloin perusoikeuskirjaa oli tarkastettu. Perusoikeuskirja ei ollut oikeudellisesti sitova kuin vasta vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella. Sopimuksella perusoikeuskirjasta tehtiin perussopimuksen kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja. (Euroopan Unioni 2013)

Suomen perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja on yksi perusoikeussäännöksistä. Ungern (1999, s. 41-42) käsittelee omaisuuden suojaa ja toteaa Kairan kehittämän kriteerin perusteella, että Suomessa omaisuuden katsotaan olevan turvattu, jos sitä voi mahdollisen puuttumisen jälkeenkin vielä käyttää normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Näin ollen omaisuuden suoja siis sallii tietynlaisen puuttumisen ilman korvausta. Pakkolunastustilanteissa on kuitenkin maksettava täysi korvaus. Kuusiniemen ja Peltomaan (2000, s. 25) mukaan omaisuuden suoja tarkoittaa, ettei keneltäkään voi riistää omaisuutta ilman erityisperustetta.

Perustuslain 15.2 §:n mukaisesti lunastaminen on mahdollista: ”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.” Perustuslaissa pakkolunastukselta siis edellytetään lakisääteisyyttä, yleistä tarvetta ja täyttä korvausta. Peltomaan (2001, s. 49) mukaan pakkolunastukseen liittyy neliosainen tunnusmerkistö: lakisääteisyys, luvanvaraisuus, vaatimus yleisestä tarpeesta ja täysi korvaus. Luvanvaraisuutta lukuun ottamatta tunnusmerkit on määritelty perustuslaissa. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa käsitellään omaisuuden suojaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa säädetään omaisuudensuojasta: ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.” Artiklan perusteella jokaisella on oikeus nauttia omaisuudestaan, mutta yleisen edun nimissä suoritettavat toimenpiteet, kuten lunastaminen on kuitenkin mahdollista.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17. artiklassa käsitellään omaisuuden suoja: ”Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.” Perusoikeuskirjan mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, mutta lunastaminen on mahdollista yleisen edun vaatiessa. Lunastaminen kuitenkin vaatii, että se on lainsäädännön mukaista ja menetyks on korvattava oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

Täyden korvauksen sekä yhdenvertaisuuden periaate

Täyden korvauksen perusajatuksena on, että luovuttajan varallisuusasema tulee pyrkiä säilyttämään entisellään. Luovuttajan varallisuusasema ei siis saa huonontua eikä myöskään parantua lunastuksen johdosta. (Maanmittauslaitos, luku 1.18.1.1.) Sääöstasolla täyden korvauksen periaate ilmenee LunL 29.1 §:stä, jonka mukaan ”lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.” Periaate ilmenee myös LunL 30.1 §:n ensimmäisestä lauseesta, jonka mukaan ”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus).” (Kuusiniemi ja Peltomaa 2000, s. 138.)

Peltomaa (2001, s. 51) määrittelee täyden korvauksen periaatteen seuraavasti:

”... täyden korvauksen periaatteen voidaan sanoa tarkoittavan sellaista korvauksen tasoa, joka takaa luovuttajan taloudellisen aseman (varallisuusaseman) säilymisen entisellään. Täyden korvauksen tarkoituksena siis on, että luovuttaja saatetaan lunastuksen jälkeen taloudellisesti yhtä edulliseen asemaan kuin missä hän ennen lunastusta oli. Täyden korvauksen periaatteeseen kuuluu pääsääntöisesti kaikkien lunastamisesta aiheutuvien objektiivisesti rahassa arvioitavissa olevien edun menetysten korvaaminen.”

Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ihmisiä on siis kohdeltava yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti lunastustilanteissa. Hyvösen mukaan lunastuksen tarkoituksiperät eivät voi vaikuttaa korvauksen määrään silloin kun toimitaan yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Korvauksen määrään eivät myöskään saa vaikuttaa luovuttajan henkilö tai varallisuusasema. Jos luovuttaja pystyy korvaussummalla hankkimaan vastaavan omaisuuden luovutetun tilalle, korvausta voidaan pitää täytenä korvauksena. (Hyvönen 1998, s. 39, 407.)

Täyden korvauksen periaatteeseen liittyy kiinteästi ns. jälleenhankintatakuu. Wiialan (1976, s. 130) mukaan jälleenhankintatakuu tarkoittaa sitä, että menetetystä omaisuudesta tulee suorittaa sellainen korvaus, jolla luovuttaja pystyy hankkimaan menetetyn tilalle samanlaisen ja -arvoisen omaisuuden. Hyvönen onkin esittänyt kysymyksen siitä, sisältyykö jälleenhankintatakuu Suomen voimassa olevaan pakkolunastuslainsäädäntöön. Yleensä luovuttaja pystyy hankkimaan itselleen vastaavan omaisuuden, jos kohteenkorvaus määrätään kauppahintamenetelmän perusteella. Poikkeukselliset tilanteet, joissa vastaavaa omaisuutta ei ole markkinoilla, voivat aiheuttaa kuitenkin ongelmia. (Hyvönen 1998, 409.) Kirjallisuudessa jälleenhankintatakuun sisällymisestä Suomen pakkolunastuslainsäädäntöön on esitetty mielipiteitä eri suuntiin. Muun muassa Wiiala (1976, s. 130) katsoo täyden korvauksen periaatteen sisältävän jälleenhankintatakuun, kun taas Peltomaan (2001, s. 51) näkemys on toisenlainen. Peltomaan (2001, s. 51) mukaan jälleenhankintatakuu sisältyy erityistapauksiin, joista on säädetty lunastuslain 32 §:ssä.

Hiironen (2012) mukaan yleislakina toimiva lunastuslaki sisältää jälleenhankintatakuun, johon on olemassa yksi poikkeus - arvonleikkaussäännös. Arvonleikkaussäännökseen on taas olemassa poikkeuksen poikkeus - asunto- ja elinkeinotakuu. Asunto- ja elinkeinotakuun tarkoituksena on kohtuulistaa korvaus LunL 32 §:n tarkoittamissa erityistapauksissa takaisin täyden korvauksen periaatteen mukaisiksi. Hatunen (2013) epäilee, onko edes ainoa poikkeuksemme (eli arvonleikkaussäännös) ylipäättään Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen. Asiaa ei ole toistaiseksi testattu kuitenkaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Lunastusoikeus, lunastusvelvollisuus ja vapaaehtoinen maanhankinta

Tienpitoviranomainen on Suomen suurin alueiden lunastaja. Vuositasolla se on 2000-luvulla käyttänyt maanhankintaan keskimäärin yli 20 M€. Maanhankinnan osuus koko tiehankkeen kustannuksista on kuitenkin yleensä alle 10 prosenttia. (Komppa 2007, s. 26.) Tienpitoviranomaisella on lunastusoikeuden lisäksi myös tietyissä tapauksissa velvollisuus lunastaa kiin-

teistöjä. Lisäksi maata hankitaan joissain tapauksissa vapaaehtoisin kaupun³³. (Hämäläinen 2005, s. 25, 34.)

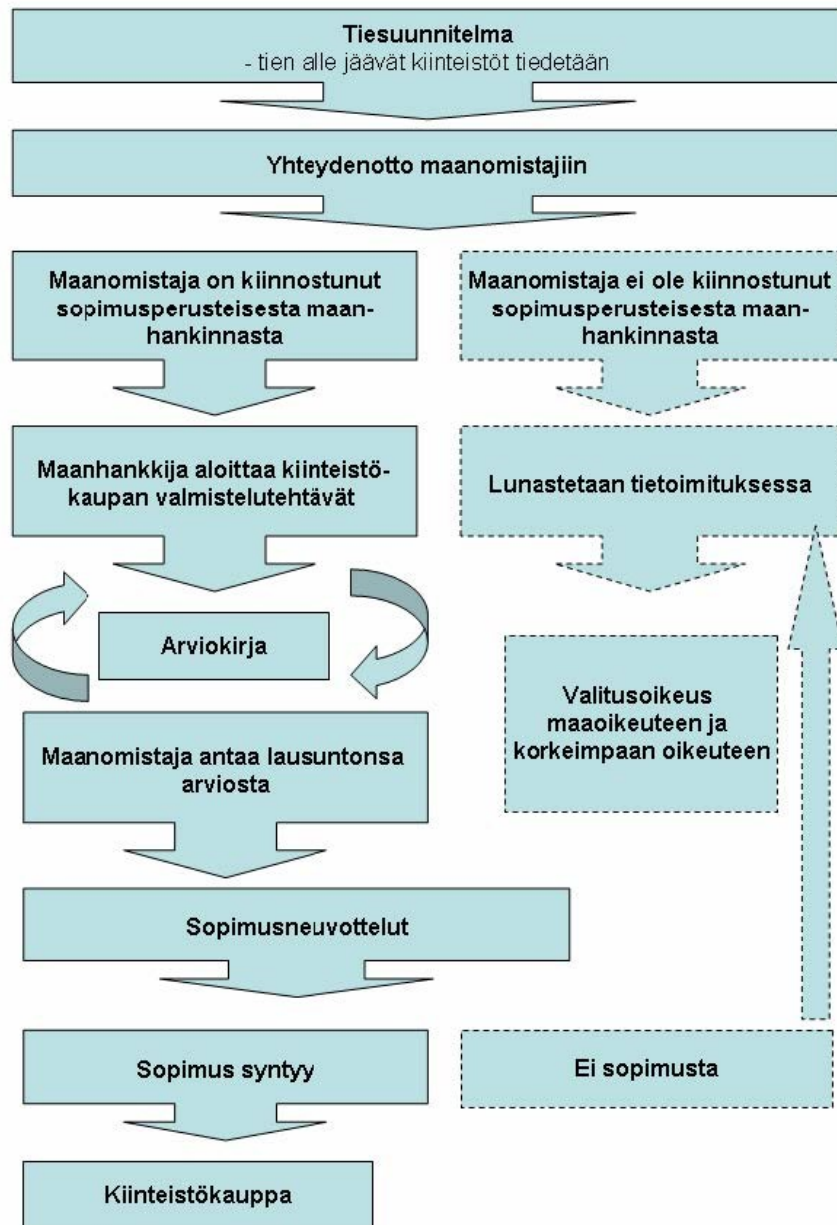
Tien-/radanpitoviranomainen saa lunastusoikeuden hyväksytyn tie- tai ratasuunnitelman perusteella (MaantieL 26.1 § ja RataL 21.1 §) taikka maanomistajan antamalla kirjallisella suostumuksella (MaantieL 21.1 § ja RataL 14.2 §). Lisäksi tien-/radanpitäjällä on oikeus laajentaa lunastusta ja lunastaa kiinteistö tai sen osa, jos haitankorvaus tai maantien tai rautatien johdosta järjestettävän uuden kulkuyhteyden kustannukset ovat huomattavan suuret kiinteistön tai sen osan arvoon nähden (MaantieL 67.2 §, 57.2 §). Asemakaava-alueella on tien-/radanpitäjällä oikeus lunastaa maantien tai rautatien liikennealueeksi osoitettu kiinteistö tai sen osa liikennealueen reunaan asti (MaantieL 68.1 §, RataL 58.1 §)

Lunastusta voidaan laajentaa myös kiinteistön omistajan vaatimuksesta, tällöin tien-/radanpitäjälle syntyy lunastusvelvollisuus³⁴. Kiinteistön omistajalla on oikeus vaatia kiinteistön tai sen osan lunastamista, jos väylästä aiheutuu huomattavaa haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle eikä haittaa voida poistaa tai olennaisesti vähentää tilusjärjestelyillä eikä kiinteistön omistaja halua korvausta aiheutuneesta haitasta (MaantieL 67.1 §, RataL 57.1 §). Asemakaava-alueella maanomistaja voi vaatia asemakaavassa väylän liikennealueeksi osoitetun kiinteistön tai sen osan lunastamista liikennealueen reunaan asti (MaantieL 68.1 §, RataL 58.1 §).

Liikennevirasto voi hankkia alueita omistukseensa myös sopimusmenettelyllä eli vapaaehtoisella maanhankinnalla. Sopimusperusteinen maanhankinta on toimitusmenettelyyn verrattuna etupainotteista, ostettavat maat pyritään hankkimaan ennen väylätoimitusta ja jos neuvotteiluissa ei päästä sopimukseen, lunastetaan alue kiinteistötoimituksessa. Sopimusperusteista maanhankintaa on käytetty pääasiallisesti silloin, kun luovuttaja menettää hankkeen vuoksi koko kiinteistönsä, asuntonsa tai liiketoimintansa. Vapaaehtoinen maanhankintamenettely etenee pitkälti normaalin kiinteistökaupan tapaan. (Hämäläinen 2005, s. 34.) Kuvassa 10 on esitetty vapaaehtoisen maanhankintamenettelyn etenemisprosessi.

³³ Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos sen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla tai jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Väylähankkeiden yhteydessä vapaaehtoista maanhankintaa ei kuitenkaan edellytetä, koska lunastettavana on lukuisia pinta-alaltaan suhteellisen pieniä ja asianosaisia on paljon. Vapaaehtoinen maanhankinta em. tapauksissa muodostuisi näin ongelmalliseksi. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hankkimisessa vapaaehtoista maanhankintaa tulee yrittää ja siitä tulee esittää selvitys ennen lunastusmenettelyä. (Kuusiniemi ja Peltomaa 2000, s. 117.)

³⁴ Lunastuksen laajentamisesta säädetään lunastuslain 24 §:ssä, jonka mukaan lunastaja voidaan velvoittaa lunastamaan sellaista lunastuksen kohteelle hyödyttömäksi jäävää omaisuutta, jota ei ole lunastushakemuksessa. (Kuusiniemi ja Peltomaa 2000, s. 78.)



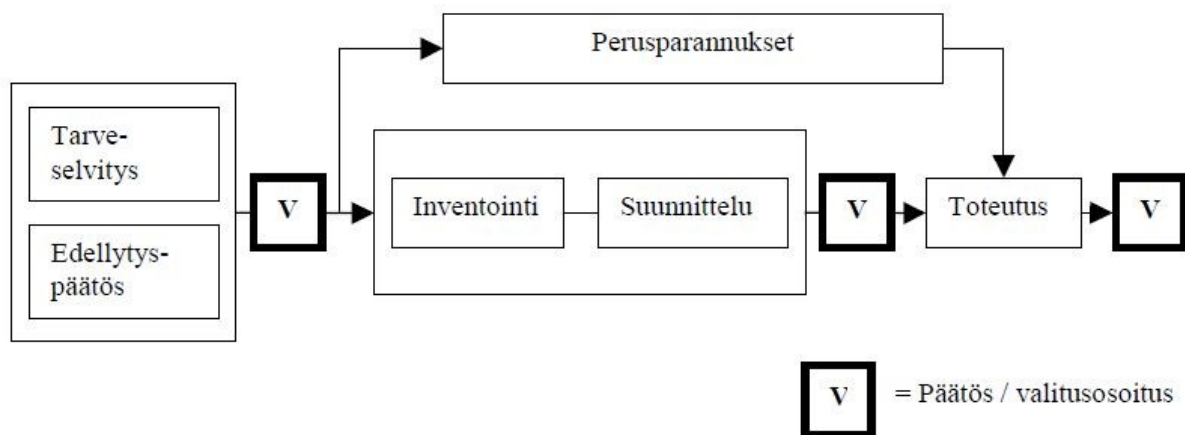
Kuva 10: Vapaaehtoinen maanhankintaprosessi (Komppa 2007, s.38 lähteineen)

3.3.3 Hankeusjako

Hankeusjaosta säädetään kiinteistönmuodostamislain 67.4 §:ssä: ”Sellainen uusjako, jolla voidaan poistaa tai vähentää maantien, rautatien, voimajohtolinjan, lentokentän, luonnonsuojelualueen tai muun sellaisen hankkeen toteuttamisesta kiinteistöjen käyttäjille aiheutuvaa huomattavaa haittaa, voidaan tehdä, jos siitä saatavat hyödyt ovat merkittäviä ja sen suorittaminen on muutoin tarkoituksenmukaista (hankeusjako).” KML 68 §:n mukaan uusjakoa saa hakea tilan omistaja tai osaomistaja, mutta hankeusjakoa saa hakea myös hankkeen toteuttaja.

Hankeusjaon toimitusprosessi jakautuu kolmeen päävaiheeseen, kuten varsinaisen uusjaon toimitusprosessikin. Prosessin vaiheet on esitetty kuvassa 11. Ensimmäisessä vaiheessa (valmisteluvaihe) käsitellään edellytyksiä, laajuutta ja laatua koskevat kysymykset. Toisessa vai-

heessa (inventointi- ja suunnitteluvaihe) kerätään ja kirjataan tarpeelliset tiedot alueelta jaon toimeenpanemista varten, suunnitellaan tarpeelliset perusparannukset sekä vahvistetaan kiinteistöjen rajat ja ulottuvuudet. Kolmannessa vaiheessa (toteuttamisvaihe) käsitellään ja ratkaistaan toimituksen toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät asiat, kuten jakorajojen käynti, lopullisten korvausten ja toimituskustannusten määrittäminen sekä toimituksen julistaminen päättyneeksi ja kiinteistörekisteriin merkitseminen niiltä osin kuin toimitusta ei ole aikaisemmin merkitty rekisteriin. (Hyvönen 2001, s. 149; Vitikainen 2003, s. 22-23 lähteineen.)



Kuva 11: Uusjakotoimituksen vaiheet (Vitikainen 2003, s. 23)

Hankeusjaossa ei ole tarpeen tutkia yleistä taloudellisuusedellytystä, jonka mukaan uusjako saadaan suorittaa, jos siitä saatava hyöty on kustannuksia ja haittoja suurempi (KML 67.1 §). Edellä mainittua edellytystä ei tarvitse tutkia KML 67.4 §:stä johtuen. Käynnistäessään hankeusjakoprosessia hankeviranomainen on päättänyt tekemiensä selvitysten perusteella siihen tulokseen, että hankeusjako on tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa maankäyttöhanke ja siitä saatavat hyödyt ovat merkittäviä. Hankeviranomainen maksaa kokonaisuudessaan hankeusjaon toimituskustannukset. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.4.)

Hankeusjaon edellytyksiä tutkittaessa painotetaan sen selvittämistä, että voidaanko hankeusjaolla poistaa tai vähentää hankkeesta aiheutuvaa huomattavaa haitta, parantaa kiinteistöjaotusta tai edistää suunniteltua kiinteistöjen käyttöä ko. maankäyttöhanke huomioden. Edellytyksiä tutkittaessa selvitetään myös se, että voidaanko tilakohtainen uusjakosuunnitelma laatia niin, että KML 78 §:n haitattomuusedellytykset täyttyvät. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.4.)

Toimituksen laajuudesta hankeusjaossa voidaan päättää lopullisen uusjakosuunnitelman laatimisen ja vahvistamisen yhteydessä, koska vasta silloin selviää se miten hanke voidaan toteuttaa uusjaossa ja saadaan selville ne kiinteistöt, joita järjestely koskee. Hankeusjaossa edellytys- ja laajuuspäätös sekä jakosuunnitelman vahvistaminen voidaan tehdä samassa kokouksessa. (Maanmittauslaitos 2013a, luku 8.4.)

3.4 Edellytykset maapankkitoiminnalle väylähankkeissa

3.4.1 Lainsäädännölliset edellytykset

Lainsäädäntöön sisältyy useita erilaisia mahdollisuuksia käyttää tilusjärjestelyitä tai hyödyntää vaihtomaita. Tilusjärjestelyjä voidaan käyttää pienemmässä³⁵ tai laajemmassa³⁶ mittakavassa tilanteesta riippuen. Tilusjärjestelyt ovat käyttökelpoinen kompensatiomuoto, sillä ne parantavat usein hankkeiden hyväksyttävyyttä (Nyrölä ym. 2011, s. 20; Ketola ym. 2009, s. 45.) Tilusjärjestelyt perustuvat lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen. Tyypillinen ja käyttökelpoinen esimerkki tästä kompensatiotyypistä on vastikemaan antaminen kompensatona menetetyistä maa-alueesta³⁷.

Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollakin muulla tavalla tai jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty, ei lunastusta saa toteuttaa. Lunastuslain 23 §:ssä säädetään tilusjärjestelyistä. Jos lunastuksesta aiheutuu tilusten pirstoutumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä huomattavaa haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle, voidaan haitan poistamiseksi tai olennaiseksi vähentämiseksi kiinteistöjen kesken tehdä tilusvaihtoja. Vaihtojen tekemisen edellytyksenä kuitenkin on, ettei se tuota muille sanottavaa haittaa tai vahinkoa eikä se vaikeuta MRL:n mukaisten kaavojen toteuttamista tai laatimista. Lisäksi kiinteistöön voidaan erityisestä syystä siirtää tiluksia muusta kiinteistöstä vaihtomaaksi täyttää korvausta vastaan. Jos vaihdettavien alueiden jyvitysarvot eivät vastaa toisiaan, korvataan niiden ero rahalla.

Tilusjärjestely voidaan tehdä ilman omistajan (tai pantti- / erityisen oikeudenhaltijan) suostumusta. Asianosaisten suostumuksella lunastustoimituksessa voidaan tehdä muitakin kuin edellä mainittuja tilusvaihtoja ja alueen siirtämisä, jos ne ovat tarpeen tarkoituksenmukaisen kiinteistörakenteen aikaansaamiseksi. (LunL 23 §.)

Lunastuslain 47 §:ssä säädetään korvauksen määräämisestä, ensimmäisen momentin mukaan korvauksen on oltava kertakaikkinen rahakorvaus. Kolmannen momentin mukaan korvaus voi olla kokonaan tai osaksi kiinteää tai muuta lunastettua vastaavaa omaisuutta, jos hakija ja korvauksensaaja sopivat ja korvaukseen oikeutetut suostuvat³⁸.

Maantielain 63 §:ssä ja ratelain 53 §:ssä käsitellään tilusjärjestelyä, niiden mukaan maantie-/ratatoimituksessa on selvitettävä tilusjärjestelyiden tarpeellisuus. Tilusjärjestelytoimenpitee-

³⁵ Yksinkertaisin tilusjärjestely on tilusvaihto, josta säädetään KML 8. luvussa. Väylähankkeissa tilusvaihto on käyttökelpoinen lähinnä yksittäistapauksissa, jolloin kyseeseen tulee vain vapaaehtoinen tilusvaihto. Jotta tilusvaihtoa voidaan käyttää, tulee olla olemassa maata, joka sijaintinsa puolesta soveltuu vaihdon kohteeksi. (Ketola ym. 2009, s. 43.) Tilusvaihtoa on käsitelty tämän työn luvussa 2.3.1.

³⁶ Uusjaot ovat tilusvaihtoja merkittävästi laajempia ja kokonaisvaltaisempia järjestelytoimituksia, joista säädetään KML 9. luvussa. Uusjaossa toimitusalueen kiinteistörakennetta järjestellään laajalla alueella. Uusjaot voidaan jaotella varsinaisiin uusjakotoimituksiin ja hankeuusjakoihin. Väylähankkeiden kannalta uusjakotoimitukset ovat merkittäviä, äärimmäisessä muodossaan kokonaisvaltaisia ja vaikutuksiltaan laajoja tilusjärjestelymuotoja. (Ketola ym. 2009, s. 43.) Tarkemmin uusjakoja on selvennetty tämän työn luvussa 2.3.3.

³⁷ Kumottu laki pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin (787/1944) sisälsi säädökset maan luovuttamisesta vastikkeeksi. Jos em. lain perusteella pakkolunastettavaksi tuli asuntotila tai viljelmä taikka sellainen osa niistä, että jäljelle jäävän osan käyttö taloudellisesti olennaisesti vaikeutui, voitiin hakemuksesta suorittaa hakijan omistaman maan ja sopivan valtion maan välillä tilusvaihto. Mikäli luovuttajalle ei ole voitu antaa vastikemaata joko kokonaan tai osittain, maatalousministeriöllä oli hakemuksesta oikeus käyvästä hinnasta ja harkitsemillaan ehdoilla luovuttaa valtion maata. (10 §.)

³⁸ Myös siinä tapauksessa, jos rahakorvaus olisi talletettava.

nä voidaan tehdä tilusvaihto kiinteistöjen kesken tai alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan, jos ei tilusvaihtoa voida sopivasti toimittaa. Tilusjärjestelyssä tulee soveltuvin osin noudattaa KML:n pykälien 59, 65 ja 66 säädöksiä³⁹, jollei maantielain 64–66 §:stä tai ratalain 54–56 §:stä muuta johdu.

Maantielain 64 §:ssä ja ratalain 54 §:ssä säädetään tilusjärjestelyn edellytyksistä, sen mukaan tilusjärjestely voidaan tehdä, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- se on tarpeen maantien/rautatiealueen aiheuttaman tilusten haitallisen pirstoutumisen korjaamiseksi;
- sillä voidaan poistaa tai huomattavasti vähentää niitä kustannuksia tai korvauksia, jotka muutoin aiheutuisivat uuden kulkuyhteyden järjestämisestä maantien/rautatiealueen katkaiseman kulkuyhteyden sijaan tai tasoristeyksen poistamisesta;
- tilusvaihto tai alueen siirtäminen lisä-alueen antamiseksi maantiehen/rautatiealueeseen rajoittuvalle taikka suoja- tai näkemäalueella olevalle kiinteistölle tien rakentamisen tai MaantieL 44 ja 45 §:n tai RataL 37 ja 37 §:n mukaisen kiellon johdosta on erityisen tärkeää kiinteistön käyttökelpoisuuden lisäämiseksi;
- se on tarpeen sellaisen arvoltaan vähäisen, maantien/rautatiealueen vuoksi erilleen jäävän alueen siirtämiseksi toiseen kiinteistöön, jota alueen omistaja ei voi käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla hyväkseen, mutta jota voidaan käyttää toisen kiinteistön yhteydessä.

Jotta tilusjärjestely voidaan tehdä, edellytetään myös seuraavaa (MaantieL 64 §, RataL 54 §):

- sillä saadaan aikaan merkittävä parannus kiinteistöjaotukseen tilusten pirstoutumisen korjaamiseksi;
- se ei aiheuta kenellekään sanottavaa haittaa; ja
- se ei vaikeuta asemakaavan toteuttamista.

Maisema- ja kulttuuriympäristökompensaatiokysymysten kannalta tärkeässä asemassa on maankäyttö- ja rakennuslaki. Suuri osa kulttuuriympäristöä koskevista hoito- ja säilyttämismittavoitteista sisältyy kyseisen lain mukaisiin kaavojen sisältövaatimuksiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä lupamenettelyihin ja kaavamääräyksiin. Kaavoitusprosessin pitäisi taata, ettei ympäristölle synny kohtuutonta haittaa. Siten maisema- ja kulttuuriympäristökompensaatioiden tehtäväksi jää usein hankkeen hyväksyttävyyden saavuttaminen tai korkeamman laatutason tavoittelu. (Nyrölä ym. 2011, s. 20.)

3.4.2 Prosessuaaliset edellytykset

Heinonen (2005, s. 41) toteaa väitöskirjassaan tekemänsä Landgesellschaft –osatutkimuksen perusteella, että vastikemaiden ja maapankkien tarve Saksassa on ennen kaikkea seuraus lievemmän keinon periaatteen⁴⁰ vahvasta asemasta. Osatutkimuksen tuloksista Heinonen määrittää myös muita maapankkitoiminnan edellytyksiä, joita ovat:

³⁹ Pykälissä säädetään muun muassa: vaihdettavien alueiden tulee jyvitysarvoltaan vastata likimäärin toisiaan. Tilusvaihto saadaan tehdä, vaikka jyvitysarvot eivät vastaa toisiaan, jos alueet ovat arvoltaan vähäiset.

⁴⁰ ”Saksan lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ohjaa yhteiskunnan maankäyttöhankkeiden maanhankintaa voimakkaasti lievimmän keinon käytön suuntaan. Tilusjärjestelyt - ja vastikemaiden käyttö niiden yhteydessä – katsotaan sikäläisen suhteellisuusperiaatteen tulkinnan mukaiseksi tällaiseksi pakkolunastusta lievemmäksi keinoksi. Edellä mainittu johtaa vastikemaan ja edelleen maapankkiorganisaatioiden tarpeeseen vastikemaan hankinnassa.” (Heinonen 2005, s. 40.)

- yhteiskunnan tahtotila ja valtuutus,
- toimintamallin kysyntä ja kilpailukyky,
- taloudellinen kannattavuus,
- maapankkiorganisaation osaaminen sekä
- pitkäjänteinen ja vakiintunut toiminta.

Heinosen (2005, s. 41-42) mukaan *yhteiskunnan tahtotilan* voi nähdä sen lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Jos lievimmän keinon käyttöä korostetaan, se on osoitus yhteiskunnan maanhankinnan systemaattisesta ohjauksesta tilusjärjestelyjen ja vaihtomaakäytännön suuntaan. Esimerkiksi Saksan lainsäädännössä on määritetty maapankkitehtävä ja asema toimijana eri viranomaisten, maankäyttöhankkeiden toteuttajien tms. toimijoiden keskuudessa. Lisäksi Saksan lainsäädännössä on säädöksiä maapankkien verohelpotuksista ja etuosto-oikeudesta, mikä myös kuvastaa yhteiskunnan tahtoa tukea maapankkitoimintaa.

Saksassa maapankkitoiminnan *kysyntä* on perustunut tarpeeseen hankkia tehokkaasti maata asutustarkoituksiin. Tämän päivän Saksassa toimintamallin kysyntä on hyvin pitkälti seurausta yhteiskunnan ohjauksesta ja sen asettamista maanhankintaa koskevista yleisistä velvoitteista. Maankäytön intensiteetti ja erilaisten intressien (perinteinen maatalouskäyttö, liikenneväylien rakentaminen ja luonnonsuojelun aluetarpeet) keskinäinen kilpailu vaikuttaa myös kysyntään. Maapankin ja tilusjärjestelykeinoon yhdistelmä on tuottanut edullisia tuloksia useammalle kuin yhdelle osapuolelle, mikä on yksi mallin kysyntää lisäävä tekijä. Koska kaikki yhteiskunnassa tapahtuva toiminta tapahtuu lainsäädännön puitteissa, voi yhteiskunnan velvoitteisiin perustuvaa kysyntää olla vaikea erottaa maapankin tarjoamien palvelujen markkinaehtoisesta kysynnästä. Vaikka Saksassa edellytetään lievempien keinojen ja vastikemaan käyttöä, ei maanhankintaan ole pakko käyttää maapankkia. Hankevastaavalla on vapaus valita hankkeen vaatimat maanhankintakeinot ja näin ollen ratkaisevassa asemassa on maapankkimallin *kilpailukyky*, mihin vaikuttavat mm. mallin taloudellinen edullisuus toimeksiantajan kannalta sekä maapankkiorganisaation osaaminen. (Heinonen 2005, s. 42.)

Maapankin toiminnan on oltava *taloudellisesti kannattavaa* niin maapankkiorganisaation kuin asiakkaidenkin kannalta. Saksassa taloudellinen kannattavuus ei tarkoita liiketaloudellisen voiton maksimointia, vaan tavoitetta, että toiminnasta saatavat tulot riittävät kattamaan organisaation toimintamenot. Mahdollinen maanmyynnistä saatava liikevoitto käytetään käytännössä maavaraston kasvattamiseen. Maapankkitoiminnan käynnistäminen vaatii riittävän pääoman joko rahana tai maana, Saksassa maapankit ovat aikanaan saaneet tarvittavan pääoman vastikkeetta osavaltioilta ja ehtona vastikkeettomuudelle on ollut liiketaloudellisen voiton rajoittaminen. Riittävä alkupääoma on ollut merkittävä tekijä resurssien hankkimisen, kannattavan toiminnan ylläpitämisen ja riskien hallitsemisen kannalta. Yhteiskunta odottaa Saksassa maapankeilta tehokasta ja taloudellista toimintaa, sillä se on Saksassa maapankkien merkittävin omistajataho sekä myös maankäyttöhankkeita toteuttavien viranomaistensa kautta merkittävin asiakas. [Landgesellschaft] –osatutkimuksessa Saksalaisten maapankkien taloudellisuuden ja tehokkuuden on todettu perustuvan niiden yritysmuotoiseen toimintaan. Tehokkaalla toimintatavallaan maapankkitoiminta on lyhentänyt maanhankinnan kestoaikaa ja alentanut asiakkaiden kustannuksia⁴¹. Riittävä toiminnan volyymi, joka syntyy riittävän maankäytön intensiteetin ja palvelujen kysynnän seurauksena, liittyy myös taloudelliseen kannattavuuteen. (Heinonen 2005, s. 43.)

⁴¹ Esimerkiksi tieviranomaisille maapankki- ja tilusjärjestelytoiminta on tuottanut selkeitä säästöjä myös haitankorvauksissa ja siltojen rakentamiskustannuksissa (Heinonen 2005, s. 43).

Osaaminen on yksi toiminta- ja kilpailukykyisen maapankin perusedellytyksistä. Maapankissa tulee olla riittävästi henkilökuntaa ja lisäksi henkilöstöllä tulee olla tuntemusta paikallisista olosuhteista, ammattitaitoa ja monipuolinen koulutus. Osaamisella varmistetaan se, että päästään parhaaseen lopputulokseen esim. eri maankäyttäjien intressien yhteensovittamisessa. (Heinonen 2005, s. 44.)

Pitkäjänteisellä maapankkitoiminnalla tarkoitetaan sitä, että maapankin tulee jatkuvasti hankkia ja ylläpitää riittävän laajaa maavarastoa. *Pitkäjänteisellä ja vakiintuneella* maapankkitoiminnalla mahdollistetaan edellä mainitun maavaraston hankkimisen ja ylläpitämisen lisäksi maanhankinnan ajoittaminen edullisesti hintasuhdanteisiin nähden sekä maanhankintaan valmistautuminen jo vuosia ennen hankkeen käynnistymistä. Pitkäjänteisyys mahdollistaa maan ”kierrättämisen” vaihtojen kautta tietyssä maankäyttöhankkeessa sekä maan hallussa pitämisen myöhempiä hankkeita varten, esimerkiksi ”potentiaalisilla” myöhemmin kehittyvillä alueille. Laajan maavaraston ansiosta maapankilla on painoarvoa maamarkkinoilla, mikä taas vaikuttaa maan hintatason pysymiseen kohtuullisena. Vakiintuneen toiminnan ansiosta maapankilla on uskottavuutta ja luotettavuutta, minkä ansiosta uusia asiakassuhteita syntyy sekä vanhat säilyvät. (Heinonen 2005, s. 44.)

Heinosen mukaan pakkolunastamisen asema Suomessa on korostunut ja sitä pidetään lähtökohtaisesti ensisijaisena maanhankintatapana maankäyttöhankkeissa. Suomen lainsäädännöstä vastikemaiden käyttämisen velvoittavuus puuttuu⁴², vaikkakin LunL 4.1 §:ssä on maininta lievempien keinojen käyttämisestä pakkolunastuksen sijaan. Voimakkaan vastikemaiden käytön velvoittamisen puuttumisesta huolimatta Suomen lainsäädäntö antaa riittävät mahdollisuudet vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käyttämiselle. Lähes ainoa, mutta sinänsä merkittävä, kilpailuetu ja tuki maapankkitoiminnalle on luovutusvoittoverotuksen helpotus myytäessä maata valtiolle. Heinonen kuitenkin väitöskirjassaan epäilee, että maapankkitoimintaa edistäviä säännöksiä voisi olla suhteellisen helposti luotavissa. (Heinonen 2005, s. 48-50.)

Maapankkitoiminnan ylläpidon ja kehittämisen puute Suomessa voi Heinosen mukaan johtua myös siitä, ettei toiminnalle ole ollut kysyntää. Ilman kysyntää maapankkitoiminta ei ole kannattavaa⁴³. (Heinonen 2005, s. 50.) Vastikemaiden potentiaalinen tarve jatkuu Suomessa tulevaisuudessakin. Kiinteistöjärjestelyjä koskeva kiinnostuksen kasvu on merkittävin vastikemaan kysyntään positiivisesti vaikuttava tekijä. Myös nykyisten maankäyttöhankkeiden toteuttajien maanostotoiminnan ulkoistaminen saattaa nostaa maapankkitoiminnan kysyntää tulevaisuudessa. Kaikesta huolimatta volyyymieleessä Saksaan verrattavaa valtakunnallista kysyntää maapankkitoiminnalle ei tule syntyään. (Heinonen 2005, s. 51.)

Maapankkitoiminnan kannattavuuden arvioiminen Suomessa on hankalaa, sillä Suomessa ei ole yritysmuotoisesta maapankkitoiminnasta kokemusta. Saksalaiset Landgesellschaftit, joiden palveluvalikoimaan kuuluu myös muita kuin maanhankintaan ja luovutukseen liittyviä tehtäviä, toimivat itse kannattavasti voittoa omistajataholleen⁴⁴ tuottamatta ja alkupääoma toiminnalle on saatu usein osavaltiolta. Näin ollen Landgesellschafteja voidaan pitää viranomaisjärjestelmän ”jatkeena” ja niiden liiketaloudellista kannattavuutta ilman yhteyttä osaval-

⁴² Esimerkiksi Saksassa ollaan lähellä tilannetta, jossa vastikemaiden käyttö on lain velvoittamaa. Saksassa korostunut lievimmän keinon vaatimus asettaa maanomistajan etusijalle ja saattaa ohittaa toimenpiteen taloudellisuuden hankkeen toteuttajan kannalta. (Heinonen 2005, s. 48.)

⁴³ Saksassa toiminta on osittain luotu lainsäädännöllä. Myös etenkin maankäytön intensiteetti vaikuttaa kysyntään, Saksassa asukasta kohden rakentamiseen, viljelyyn ja luonnonsuojeluun käytettävä pinta-ala on murto-osa Suomen vastaavasta pinta-alasta. (Heinonen 2005, s. 50.)

⁴⁴ Land gesellschaftit ovat yhteiskunnan ja pääasiassa maaseudun investointeja tukevien rahoituslaitosten omistuksessa ja toteuttavat lainsäädännössä määrättyjä tehtäviä.

tioon pitää tarkastella kriittisesti. Edellä mainittujen seikkojen perusteella pysyvän maapankkiorganisaation toteuttamismahdollisuus ja kannattavuus Suomessa on kyseenalaista, mutta jonkinasteinen yhteys nykyisiin valtion organisaatioihin saattaisi mahdollistaa toiminnan. Maankäyttöhankkeesta vastaavan organisaation kannalta tarkasteltaessa maapankkitoiminta on edullista, muun muassa rakentamiskustannussäästöjen osalta. (Heinonen 2005, s. 51-52.)

Suomessa on olemassa tarve sekä tilaus maapankkitoiminnan kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen. Vaihtomaiden tarve on kuitenkin määrällisesti pieni, jollei esimerkiksi lainsäädännössä edellytetä nykyistä voimakkaammin vaihtomaiden käyttöä lunastamisen sijaan. Yksinomaan maapankkitoimintaan erikoistunutta organisaatiota ei Suomeen kannata perustaa, vaan toimintamalli tulisi rakentaa yhden tai useamman jo olemassa olevan organisaation yhteyteen. (Heinonen 2005, s. 58.)

Heinosen mukaan maapankkitoiminta voisi olla organisaatiossa joko pysyvä lisätoiminto tai mahdollisuus projektiluonteiseen maapankkitoimintaan. Pysyvän lisätoiminnon tapauksessa etuna on se, että organisaatiolla on mahdollisuus keskittyä pitkäjänteisempään maanhankintaan ja maavaraston hallintaan. Projektiluonteisessa maapankkitoiminnassa vaihtomaiden hankkiminen pitää aloittaa projektialueella mahdollisimman aikaisin, kenties jo esisuunnitelmavaiheessa. Yhdistämällä edellä mainitut vaihtoehdot päästäisiin Heinosen mukaan parhaaseen lopputulokseen. Maapankkitoiminnan tulee olla organisaatiossa pysyvää, mutta sen täytyy myös palvella yksittäisiä maankäyttöhankkeita sekä tukea niitä alueellisissa ongelmakoissa, joissa ei ole vaihtomaita riittävästi. (Heinonen 2005, s. 58-59.)

Mahdollisina maapankkitoimijoina Heinonen näkee sekä Metsähallituksen että ELY-keskukset. Maapankkitoiminnan kannalta parhaaseen lopputulokseen päästäisiin, jos kummankin organisaation osaaminen ja myös olemassa oleva maavarasto saataisiin maapankki-käyttöön. Yhteinen maapankki ei välttämättä tarkoittaisi uuden organisaatioyksikön perustamista, vaan esimerkiksi niiden muodostamaa yhteistyöelintä, jolla olisi valtuutus ja velvoite maapankkitoiminnan harjoittamiseen lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Yhteistyöelimen suorittama maan hankkiminen ja luovuttaminen tulisi tehdä mahdollisimman joustavaksi ja maapankkitoiminnan kannattavuutta voitaisiin tukea antamalla elimelle mahdollisuus toimia rajatusti liiketaloudellisin perustein. (Heinonen 2005, s. 59-60.)

kemman vertailun perusteella maakuntakaavan toiseen vaiheeseen pohjoisen linjausvaihtoehdon⁴⁷. Myös Virolahden kunta valitsi samaan aikaan laadittavaan osayleiskaavaan pohjoisen vaihtoehdon⁴⁸. Tämän jälkeen valtatie suunnittelua ohjannut hankeryhmä⁴⁹ valitsi pohjoisen vaihtoehdon jatkosuunnittelun pohjaksi. (Tiehallinto 2009, s. 5.)

Tiehallinto valitsi elokuussa 2008 pohjoisen linjausvaihtoehdon yleissuunnitteluun. Tämän jälkeen pidettiin marraskuussa 2008 yleisötilaisuus ja maastokävely sekä helmikuussa 2009 työpaja, jossa käytiin läpi yleissuunnitelmaratkaisun aiheuttamia vaikutuksia asukkaille ja muille sidosryhmille. Yleissuunnitelma valmistui elokuussa 2009 ja yleissuunnitelman muutos maaliskuussa 2011. Yleissuunnitelmaa muutettiin, koska 2009 valmistuneen yleissuunnitelman mukainen tielinjaus kulki kivikautisen kohteen läpi aiheuttaen sille merkittäviä haittoja. Museoviranomaisen mukaan kivikautiseksi kyläksi luokiteltu esiintymä on suuruudeltaan ja merkitykseltään harvinainen, joten se on määrätty suojelukohteeksi. (Tiehallinto 2009, s. 8; Kaakkois-Suomen ELY-keskus. 2011, s. 5.)

Tiesuunnitelman laatiminen aloitettiin keväällä 2012 ja aikataulun mukaan sen on tarkoitus valmistua vuoden 2013 lopussa. Tiesuunnitelman tilaajana toimii Kaakkois-Suomen ELY-keskus ja sen laatii Sito Oy:n ja Ramboll Finland Oy:n muodostama konsulttiryhmä. Tiesuunnitelman laatimista ohjaa Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen, keskeisten sidosryhmien sekä suunnittelukonsultin muodostama hankeryhmä. Tien rakentaminen aloitettaneen vuonna 2015 ja se valmistuu mahdollisesti vuonna 2017 tai 2018. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013b.)

4.3 Maapankkitoiminta ja sen kytkeytyminen osaksi väylähanketta

Yleissuunnitelman mukainen VT7-tielinja on lähes koko matkalla suunniteltu uuteen paikkaan, joten tie aiheuttaa koko matkalla kiinteistöjen rikkoutumista, pirstoutumista ja haitallista pienten jäännöskiinteistöjen syntymistä. Tilusjärjestelytarvetta aiheutuu näin ollen koko tien matkalla säännöllisesti. Suurin osa rikkoutuvista kiinteistöistä on metsäkiinteistöjä. Lisäksi uusi tie aiheuttaa yksityistieverkon rikkoutumista. Kiinteistörakenteelle tiestä aiheutuvia haittoja on monin paikoin mahdollista lieventää hankeusjaolla (KML 68 §), alueellisella tietoituksella (YksTL 38 c §), tilusvaihdoin ja alueiden liittämisin kiinteistöihin (MaantieL 63-65 §), lunastuksin (MaantieL 67 §) tai maapankkitoiminnan kautta. Maanomistajien kiinnostus mukauttamistoimien käytölle on kuitenkin tärkein tekijä lopputuloksen kannalta. Myös riittävän vaihtomaan saanti (maapankki) on tärkeä tekijä kiinteistöjärjestelyjen onnistumiselle etenkin vaihtomaakompensaatioissa. (Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto 2009, s. 1-4.)

Sito Oy:n (2012, s. 2) laatiman selvityksen ”Valtatien 7 Hamina–Vaalimaa tiesuunnitelmaan liittyvät kompensaatiot ja niiden toteutus” mukaan VT7 -hanke valittiin kompensaatiokäytäntöjen testaamisen pilottihankkeeksi syksyllä 2011, koska Kompensaation mahdollisuudet tiehankkeissa -julkaisun (Ketola ym. 2009) eräänä jatkosuosituksena oli em. käytäntöjen testaaminen käytännön hankkeessa.

⁴⁷ Ympäristöministeriö on vahvistanut maakuntakaavan joulukuussa 2010 (Kaakkois-Suomen ELY-keskus. 2011, s. 5).

⁴⁸ Kunnanvaltuusto on hyväksynyt osayleiskaavan 20.6.2011 ja se on MRL 201.2 §:n mukaan tullut voimaan valituksia lukuun ottamatta (Virolahden kunta 2013, s. 6).

⁴⁹ Hankeryhmässä on ollut edustettuina Kaakkois-Suomen tiepiiri, Tiehallinnon Keskushallinto, Kaakkois-Suomen ympäristökeskus, Virolahden kunta, Haminan kaupunki, Kymenlaakson liitto, Kymenlaakson maakuntamuseo, Vaalimaan tulli, Kaakkois-Suomen rajavartiolaitos, Puolustusvoimat/RUK sekä FCG Planeko Oy (Tiehallinto 2009, s. 5).

VT7- tiehankkeen tiesuunnitelmavaiheessa täsmennetään ja tarkennetaan yleissuunnitelma- vaiheessa esitettyjä kompensatioita. Sito Oy:n tekemässä työssä laadittiin esitys VT7 Hamina-Vaalimaa -tieosuuden kompensatiokokonaisuudesta yleissuunnitelmassa ja sen lausunnoissa ehdotettujen kompensatioiden pohjalta. Työssä myös selvitettiin aiemmin esitettyjen kompensatioiden toteuttamiskelpoisuus sekä tarkasteltiin mahdollisia uusia kompensatioita ja laadittiin ehdotus VT7 -hankkeessa toteutettavista kompensatioista. Lisäksi tehtyyn työhön kuuluu kompensatioiden suunnittelun koordinointi tiesuunnitelmavaiheessa. (Sito 2012, s. 2.)

Sito Oy:n laatimassa työssä on ensisijaisena lähtökohtana ollut, että haitallisia ympäristövaikutuksia pyritään ehkäisemään ja lieventämään. Kompensatiot tulevat kyseeseen tapauksissa, joissa ehkäiseminen tai lieventäminen ei riitä tai jos tavoitellaan hankkeelle tavanomaista korkeampaa laatutasoa. (Sito 2012, s. 2.)

Yhtenä osana Siton selvityksessä oli kiinteistöjärjestelyihin liittyvät vaihtomaakompensatiot. Maanomistajille on Hamina-Vaalimaa -hankkeessa YVA-vaiheesta lähtien esitetty tilusjärjestelyiden mahdollisuutta tiestä kiinteistöille aiheutuvien haittojen lieventämiseksi. Samassa yhteydessä on esitetty mahdollisuutta saada tiealueeksi menetetyn maan tilalle vaihtomaata erityisesti kompensationa suuremmille aluemenetyksille. Edellä mainittu kompensatiomennettely on herättänyt kiinnostusta alueen maanomistajissa. (Sito 2012, s. 18.)

Loppuvuodesta 2011 Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto teki alustavan haastattelukierroksen niille maanomistajille, jotka yleissuunnitelman mukaan olisivat menettämässä maata tiealueeksi keskimääräistä enemmän tai menetys olisi huomattavan suuri verrattuna koko omistukseen. Haastatteluun valittiin kymmenen suurinta menettäjää, joista kahdeksalta saatiin vastaus. Näistä kahdeksasta seitsemän oli kiinnostunut vaihtomaan saamisesta, mikä tarkoittaa, että arviolta yli 60 hehtaaria tiealueeksi menetettävää maata pitäisi kompensoida vaihtomaalla. Arviossa ei ole mukana tavanomaisina mukauttamistoimina tehtävien tilusvaihtojen/-järjestelyjen yhteydessä vaihtomaina käytettävät pienemmät ns. jäännöskiinteistöt. Hankkeessa tehdään tiesuunnitelmavaiheessa yleissuunnitelmavaiheen kiinteistövaikutusselvitystä (KIVA) tarkentava tilusjärjestelysuunnitelma. Suunnitelmassa esitetään ne kohteet ja keinot, joilla kiinteistöjen pirstoutumisesta aiheutuvia haittoja voidaan vähentää tai poistaa kokonaan sekä vaihtomaakompensatiosuunnitelma. Toteutettavien tilusjärjestelyjen ja tehtävien vaihtomaakompensatioiden toteutuksen aikataulu etenee rinnakkain tiesuunnittelun kanssa ja vaihtomaiden hankkiminen käynnistyy heti tiesuunnitelmavaiheen alussa. (Sito Oy 2012, s. 18-19.)

Moottoritien uusi tielinjaus pirstoo voimakkaasti kiinteistörakennetta. Vaihtomaita hyödyntämällä ja tilusjärjestelyillä voidaan kompensoida ja lieventää tiehankkeesta kiinteistöille aiheutuvia haittoja. (Laamanen 2013.) Jo hankkeen yleissuunnitelmavaiheen KIVA-selvityksen tekemisen yhteydessä kävi ilmi, että useat maanomistajat halusivat menetystensä tilalle maata. Lisäksi vaihtomaiden käyttäminen auttaa säästämään muun muassa rinnakkaisteiden rakentamiskustannuksissa, sillä jäännöskiinteistöjä, jotka sijoittuvat uuden tien varteen, on mahdollista käyttää vaihtomaana liittämällä ne viereiseen kiinteistöön. Edellä mainittujen kiinteistöön liittämisen johdosta kulkutarvetta vaativien kiinteistöjen lukumäärä vähenee ja rinnakkaisteiden rakentamistarve pienentyy. (Mustonen 2013.)

Vaihtomaiden hyödyntämisen ajateltiin edistävän asiakastyytyväisyyttä. VT7 -hankkeessa vaihtomaan saajat ovat joko suuria aluemenettäjiä tai kiinteistöjen omistajia, jotka ovat saamassa vaihdossa naapurikiinteistön ”jäännöspalan”. Vaihtomaalla saadaan suuri aluemenetys kompensoitua ja naapurikiinteistöjen kiinteistöihin siirroilla tilussijoitus jopa lähtötilannetta

paremmaksi. Tässä hankkeessa kaikki vaihdot ja vaihtomaan käyttö sovitaan asianosaisten kanssa, mikä heijastuu muutoksenhakuprosessiin valituksia vähentävästi. Myös kustannussäästöt vaikuttivat päätökseen vaihtomaiden hyödyntämisestä, vaikkakin koko hankkeen kustannuksiin verrattuna säästöt esim. yksityisteiden tekemisessä ovat pieniä. Yksityistiejärjestelyissä on tosin mahdollista säästää ”ylimääräisten” siltujen tekemisessä. Vaihtomaiden hyödyntäminen on selvä imagoa parantava tekijä, maanomistajat ovat todella tyytyväisiä menettelyyn ja ovat ehdottomasti sitä mieltä, että vaihtomaiden hyödyntäminen on huomattavasti parempi menettely kuin nykyisin pääasiallisesti käytettävä lunastusmenettely. (Mustonen 2013.)

Vaihtomaiden käytön suunnitteleminen ja hankkiminen tiesuunnittelun yhteydessä edesauttaa laadukkaamman kiinteistöjaotuksen aikaansaamista hankkeen aiheuttamista isoista muutoksista huolimatta. Tiehanke hyötyy paremmasta yleisestä hyväksyttävyydestä ja imagosta, sillä maanomistajien on helpompi hyväksyä hanke, kun he pääsevät itse vaikuttamaan siihen. Vaihtomaisen hyödyntämisellä voidaan myös saavuttaa kustannussäästöjä ja kalliiden siltarakenteiden rakentamistarpeen vähenemisen kautta. (Laamanen 2013.)

Vaihtomaiden hyödyntäminen VT7 - tiehankkeessa selvitettiin yleissuunnitelmavaiheessa vuosina 2007-2010. Vaihtomaiden hankkiminen ja luovuttaminen sisältyy tiesuunnitelmavaiheeseen, joka ajoittuu vuosiin 2012-2014. (Laamanen 2013.) Selvitystyön ja vaihtomaiden hankkimisen aikana kohteet ja niiden määrä on tarkentunut. Vielä vuoden 2013 puolivälissäkin uusia vaihtomaiden hyödyntämiskohteita on ilmaantunut. (Mustonen 2013.)

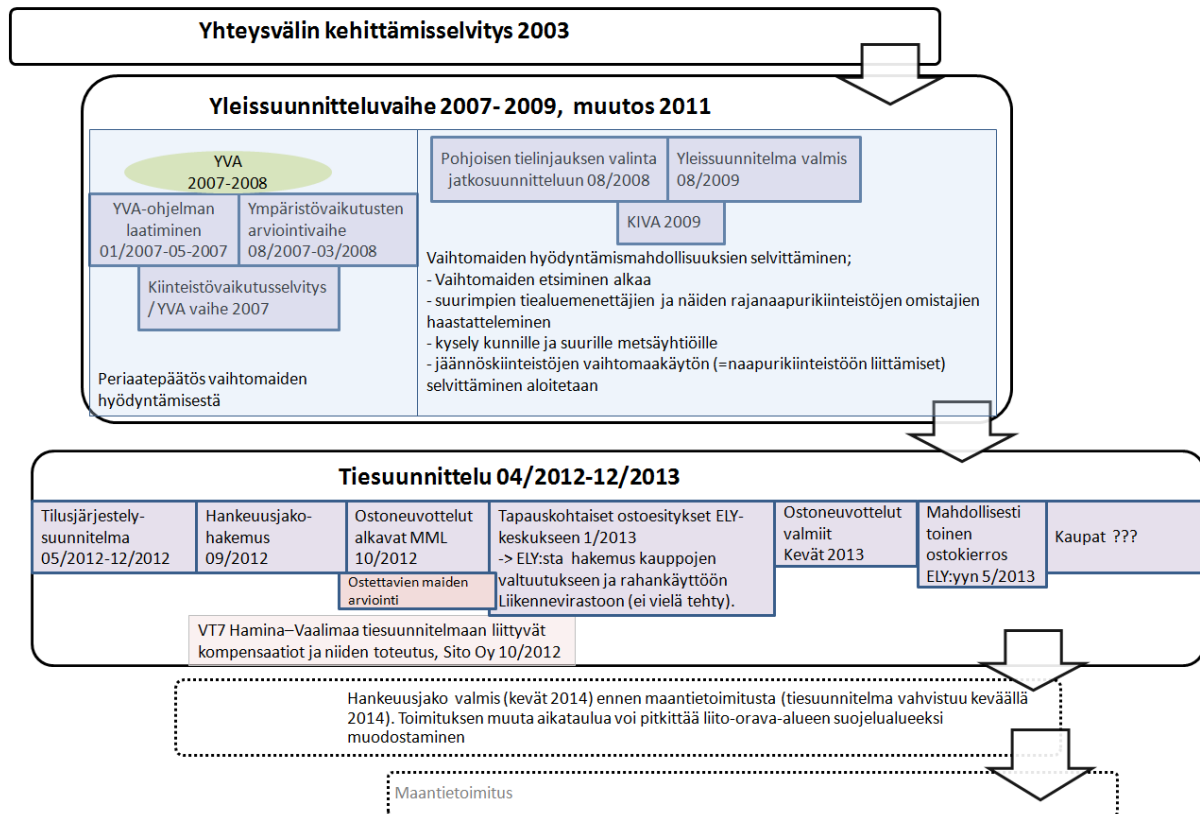
Taulukossa 6 on esitetty yhteenveto niistä kompensatiotoimenpiteistä, jotka VT7-tiehankkeessa selvitettiin. VT7-tiehankkeessa Lelun liito-orava esiintymä päätettiin kompensoida ns. luontokompensaation avulla, Salpalinjan puolustusrakenteet ns. kulttuuriympäristökompensaation avulla ja yksityishenkilöitä koskeneet maanmenetykset ns. sosiaalisen kompensaa-
tion avulla (ks. taulukot 1-4).

Taulukko 6: Yhteenveto Hamina–Vaalimaa-hankkeen kompensatiotoimenpiteistä (Sito Oy 2012, s.22).

Kompensaatio	Esitetään toteutettavaksi (kyllä/ei)	Jatkotoimenpiteet
Lelun liito-oravaesiintymä	Kyllä	Alueselvitys, aluehankinta ja seuranta
Uistesuon lintujen levähdysalue	Ei	Tarvittavien ehkäisy- ja lieventämistoimenpiteiden (mm. meluesteet) toteutusmahdollisuuksien selvittäminen, suunnittelu ja toteuttaminen
Salpalinjan lepakoiden elinympäristöt	Ei	Rakennuksen ylläpitoa tai bunkkereiden kunnostusta ei voida pitää kompensationsa, sillä niissä asuu jo lepakoita.
Saarasjärvenoja	Ei, mikäli voidaan ehkäistä/ lieventää	Siltarakenteet tulee suunnitella siten, että uoma säilyy koskemattomana
Pyölin-, Ravi-, Viro- ja Vaalimaanjoet	Ei, mikäli voidaan ehkäistä/ lieventää	Esitettyjen ehkäisy- ja lieventämistoimenpiteiden toteutusmahdollisuuksien selvittäminen, suunnittelu ja toteuttaminen. Kompensatio tarvittaessa Viro- ja Vaalimaanjoen kohdalla, mikäli haittoja ei voida ehkäistä
Vuollejokisimpukka	Ei	Lajia ei esiinnyt hankealueen joissa.
Salpalinjan puolustusrakenteet	Kyllä	Yhteistyötahojen sopiminen, kunnostamisen suunnittelu, hoitosuunnitelman laatiminen ja puolustusrakenteiden kunnostaminen
Saarasjärven sorakuoppa	Ei	Ei jatkotoimenpiteitä. Kompensatiotoimenpiteellä olisi mahdollisesti merkittäviäkin haittoja.
Tuulivoima	Ei	Ei jatkotoimenpiteitä. Hankkeessa ei toteuteta ilmastokompensatioita.
Aurinkoenergia	Ei	Ei jatkotoimenpiteitä. Hankkeessa ei toteuteta ilmastokompensatioita.
Maalämpö	Ei	Ei jatkotoimenpiteitä. Hankkeessa ei toteuteta ilmastokompensatioita.
Vaihtomaakompensatio	Kyllä	Tilusjärjestelysuunnitelman laatiminen, vaihtomaiden hankinta ja kauppojen toteutus

4.4 Maanhankintaprosessi VT7-hankkeessa

ELY-keskus on hakenut 20.9.2012 Kaakkois-Suomen maanmittaustoimistolta hankeusjakotoimitusta ja maanhankinta tehdään em. toimituksen sisällä. Maanhankinta tapahtuu tiesuunnitelman laatimisen aikana ja saattaa jatkua vielä tiehankkeen rakentamisen hankintavaiheeseen asti. Tavoitteena kuitenkin on, että maanhankinnat tehtäisiin ennen varsinaista maantietoimitusta. (Laamanen 2013.) Kuvassa 13 on esitetty VT7-hankkeen eteneminen ja maanhankinnan kytkeytyminen prosessiin.



Kuva 13: VT7-hankkeen suunnittelu- ja maanhankintaprosessi (Mustonen 2013, Laamanen 2013, Tiehallinto 2009)

Vaihtomaavarantoon hankittavan maan ”etsiminen” ja kauppojen valmistelemine on sovittu maanmittaustoimiston tehtäväksi. Hankkeessa on selvitetty vaihtomaata haluavat kiinteistöjen omistajat, etsitty ostettavissa olevat kohteet, tehty kohteiden arviointi (metsäkohteiden arviot on tilattu metsänhoitoyhdistykseltä), hyväksytetty kauppahinta ostajalla ja myyjällä, tehty kauppakirjat valmiiksi. ELY-keskuksen tehtäväksi on jäänyt valtuutuksen hakeminen kauppoille Liikennevirastolta sekä kauppakirjojen allekirjoittaminen. (Mustonen 2013.)

Vaihtomaat hankitaan Liikenneviraston ELY-keskukselle ohjaamalla maanhankintamäärärahoilla. Maan omistajaksi tulee Liikennevirasto (valtio). Liikennevirastolle hankitut maat järjestellään sopimusten perusteella moottoritien alle maitaan menettävien maanomistajien kanssa hankeusjakotoimituksessa. (Laamanen 2013.)

Maanhankinnassa on pyritty hankkimaan vastaavaa maata kuin menetetyt maat, tässä tapauksessa metsämaata. Myyntihalukkuus on ollut ratkaiseva tekijä vaihtomaiden hankkimisessa ja

hankkeessa on ollut myös lähistöllä sijaitsevia Metsähallitukselta saatavia valtion maita mukana. Myyntihalukkaiden myynissä olevat alueet on esitelty vaihtomaata haluaville maanomistajille ja niistä on valittu kaupankohteiksi vaihtomaaksi halutut kohteet. Maanhankinnassa on siis pyritty täsmäostoihin. (Mustonen 2013; Laamanen 2013.)

Keväällä 2013 hankeuusjakoon sopivat vaihtomaat on pääosin neuvoteltu ja sovittu maanomistajien kanssa. Kauppakirjat on valmisteltu 65 ha:n osalta ja ne on toimitettu ELY-keskukselle, joka hakee Liikennevirastolta valtuutuksen kauppoihin. Muutamia kaupankohteita on (n. 20 ha) on vielä valmisteluvaiheessa. (Mustonen 2013; Laamanen 2013.) Vaihtomaita on kevääseen 2013 mennessä neuvoteltu noin 65 hehtaarin edestä, arvoltaan noin 210 000 €. Vaihtomaita on mahdollista saada vielä noin 15-20 ha, arvoltaan 50 – 75 000 €. (Mustonen 2013.)

4.5 Kokemukset ja ongelmakohdat vaihtomaiden hyödyntämisestä

Mustosen (2013) näkemyksen mukaan kevääseen 2013 mennessä ei ollut tullut eteen ongelman asteen nousseita asioita. Prosessi on kuitenkin vielä kesken. Mahdollisia ongelma-kohtia voisi tulevassa työssä olla vaihdettavan (tiealueeksi menetettävän alueen) arviointi ja vaihtojen toteuttaminen. Edellä mainittua arviointia ei ole vielä kevääseen 2013 mennessä voitu tehdä, koska tiealueen leveys ei ole tiedossa.

Laamanen toteaa (2013), että uuden menettelytavan sisäänajo vie aikansa. Maanhankintatoimintaa on yritetty aiemmin, mutta aikaisemmin oli tienpitäjällä saamattomuutta maanhankinnassa vaikka valmistelutyöt oli tehty hyvin. Prosessi jäi siis aikaisemmin viemättä läpi. Tiivis ja jatkuva tiedottaminen sekä aktiivinen toiminta maanomistajien suuntaan on todella tärkeää. Lisäksi ELY-keskusten maanhankintahenkilöstön sekä Liikenneviraston kouluttaminen ja aktivoiminen uuden menettelytavan käyttäjiksi on tarpeen.

Sekä Mustonen että Laamanen ovat maanomistajilta saadun palautteen sekä käytännön kokemustensa kautta sitä mieltä, että vaihtomaiden hyödyntäminen väylähankkeessa on hyvä ja järkevä menetelmä. (Mustonen 2013; Laamanen 2013).

Laamasen mukaan yhteistyö Maanmittauslaitoksen kanssa on ollut erinomaista ja osaaminen on kehittynyt hyvälle tasolle eri osapuolilla. Myös tahtotila vaihtomaamenetelmän käyttämiseksi laajemmin on parantumassa. Kaikkiaan kokemukset ovat hyviä ja menetelmä on tuonut hyvän lisän haittojen lieventämisessä ja korvaamisessa maantietoimituksen rinnalle. On hyvä että kiinteistöjärjestelmän sopeuttaminen uuden tiehankkeen takia tapahtuu pitkänteisesti ja alkaa suunnittelun rinnalla. Menetelminä KIVA-selvitys, tilusjärjestelyjen suunnittelu, vaihtomaan sekä asuin- ja lomakiinteistöjen hankinta jo väylähankeen suunnittelun aikana ovat olleet hyviä menetelmiä. Käytäntö on osoittanut, että laatu ja asiakastyytyväisyys paranevat edellä mainittujen menetelmien hyödyntämisen johdosta. (Laamanen 2013.)

4.6 Maapankkitoiminnan aiheuttamat kustannukset

Jos maat hankittaisiin lunastamalla, olisi työaikamenekki pienempi kuin vaihtomaita hyödyntäessä. Lunastuskorvauksen määrääminen on työvaiheena yksinkertaisempi ja nopeampi, kuin vaihtomaiden kanssa operoiminen. Maastotöiden osalta vaihtomaiden mittaaminen tuo lisämenekkiä työaikaan. Tiesuunnitelman muutokset joiltain osin ovat myös lisänneet työaikakustannuksia, valmiiksi neuvotelluissa vaihdoissa saattaa tulla muutoksia, jos tielinjaus muuttuu. Maanhankinnasta on luonnollisesti aiheutunut kustannuksia, mutta ne kompensoituvat maantietoimituksessa määräämättöminä korvauksina. (Mustonen 2013.)

ELY-keskuksella on mennyt rahaa Maanmittauslaitoksen tekemiin selvityksiin (KIVA-selvitykset ja tilusjärjestelysuunnitelma) noin 50 000 € kutakin isoa tiehanketta kohti. Hanke-uusjakotoimitus maksanee muutamia kymmeniätuhansia euroja per hanke, muuta säästänevät vastaavasti maantietoimituksen kustannuksia. Kokonaisuutena kustannukset tuskin juuri lisääntyvät verrattuna tavanomaiseen malliin, jossa maat lunastettaisiin maantietoimituksen yhteydessä. (Laamanen 2013.)

Kustannuksia voisi kenties vähentää sillä, että ns. turha työ vaihtomaasuunnitelmien osalta jäisi pois. Turhaa työtä syntyy mm. tiesuunnitelman muuttuessa, jolloin kenties jo sovittuja vaihtoja joudutaan suunnittelemaan ja sopimaan uudelleen. Tämä tarkoittaisi sitä, että tarkemmat vaihtosuunnitelmat olisi tehtävä vasta tiesuunnitelman valmistuttua. Aikataulullisesti vaihtosuunnitelmien tekeminen myöhäisessä vaiheessa taas tarkoittaa kenties sitä, että vaihdot ovat vielä kesken maantietoimitusta tehdessä. (Mustonen 2013.) Lisäksi vaihtomaita hankittaessa on oltava varovainen, ettei maa-alueita hankita yli tiehakkeen tarpeen, koska se tuo turhia kustannuksia valtiolle (Laamanen 2013).

Hamina-Vaalimaa -tiehankkeen yhteydessä kompensoidaan muutakin kuin maa-alueiden menetyksiä. Tässä hankkeessa kompensoidaan lisäksi luontoarvojen sekä kulttuuriympäristön menetyksiä seuraavasti:

1. Luontokompensaationkohteena on Lelun liito-oravaesiintymän kompensoiminen "uudella" alueella joka sisältää luonnonsuojelupäätöksen (Laamanen 2013). Moottoritien ylittävän liito-orava-alueen "korvaamiseksi" valtio hankkii n. 11 ha:n metsätilan, josta muodostetaan luonnonsuojelualue liito-oravien elinolojen varmistamiseksi. Alueen myyjä on yksityinen omistaja. Etäisyys moottoritiestä n. 11-12 km pohjoiseen. (Mustonen 2013.) Luontokompensaation kohde on vahvistettu ja se on todettu erinomaiseksi liito-orava-alueeksi, maanhankinta on neuvoteltu maanomistajan kanssa ja metsänarvio tulossa. Liikennevirasto on pyytämässä rahoitusta valtion lisätalousarvioon, jotta maakauppa saadaan tehtyä. Kauppa toteutunee syksyllä 2013. Alueen perustaminen luonnonsuojelualueeksi Ympäristöministeriön toimesta on hitaampi prosessi, jonka aikataulusta ei vielä ole tietoa. (Mustonen 2013; Laamanen 2013.)

2. Kulttuuriympäristön kompensoiminen: moottoritien ylityskohdalla Salpalinjassa kehitetään virkistysreitistöä, rakennushistorian kohdetta ja matkailua (mm. opastus, viitoitus). Alueella tehdään lähinnä maisemanhoidollisia toimenpiteitä yksityisten maanomistajien alueilla. Kompensaatio ei sisällä varsinaista maanhankintaa vaan käyttöoikeuden tarpeen. (Laamanen 2013.)

5 Maapankkitoiminnan mahdollisuudet ja organisoiminen väylähankkeissa

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksia väylähankkeissa. Tutkimuksessa analysoitiin vaihtomaiden hyödyntämismenettelyn vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Tutkimuksen tavoitteena oli hahmotella käytännön toteuttamistapa vaihtomaiden hyödyntämiseksi osana väylähanketta. Lopputuloksena tutkimuksessa oli tarkoitus esittää prosessikaaviot vaihtomaiden hyödyntämisen kytkeytymisestä väylähankkeeseen ja vaihtomaiden hyödyntämisen käytännön toteuttamisesta.

5.1 Vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet väylähankkeissa

Teoriaosuudessa tehdyn selvitystyön perusteella vaihtomaita on mahdollista hyödyntää monin eri tavoin väylähankkeiden yhteydessä. Vaihtomaita hyödyntämällä voidaan kompensoida erilaisia menetyksiä ja haittoja, joita tapahtuu luonnolle tai hankkeen vaikutuspiirissä oleville ihmisille ja heidän omaisuudelleen. Haittoja ja menetyksiä voidaan kompensoida pienimuotoisempien tilusjärjestelytoimenpiteiden, kuten esimerkiksi tilusvaihtojen tai väylätoimituksen yhteydessä tehtävien pienempien tilusjärjestelyiden kautta sekä suuremmassa mittakaavassa toteutettavien tilusjärjestelytoimenpiteiden, kuten hankeusjaon, avulla. Pienimuotoisissa tilusjärjestelytoimenpiteissä ei vastikemaita juurikaan tarvita.

Laajempia järjestelytoimituksia ovat uusjakotoimitukset, jotka voidaan jakaa niiden tavoitteiden ja toimituksen kohteen perusteella varsinaisiin uusjakotoimituksiin ja hankeusjakoihin. Laajempien järjestelyiden kautta on tilusrakenne mahdollista sopeuttaa väylähankkeen johdosta muuttuviin maankäyttövaatimuksiin. Varsinaisissa uusjakotoimituksissa maanostotoiminta on suhteellisen vakiintunutta niillä alueilla, joissa tehdään enemmän tilusjärjestelytoimituksia. Väylähankkeiden yhteydessä tehtävissä hankeusjaoissa valmiit toimintamallit vaihtomaan etsimiselle ja ostotoiminnalle puuttuvat.

Hankeusjako on luonnollisin ”työkalu” vaihtomaiden hyödyntämiseksi väylähankkeissa. Vaihtomaat hankitaan vapaaehtoisin kaupoin niiltä lähialueen maanomistajilta, jotka ovat halukkaita luovuttamaan alueitaan valtiolle. Vaihtomaiden avulla kompensoidaan mm. väylästä aiheutuvia maa-alueenmenetyksiä niille maanomistajille, jotka joutuvat luovuttamaan maataan hankkeen vuoksi. Maanhankinta tehdään hankeusjaossa valtion tai hankkeen toteuttajatahon lukuun. Hankeusjaossa lopputilanteen kiinteistöjaotus ja tilussijoitus muodostuu luonnollisesti paremmaksi kuin vapaaehtoisissa järjestelyissä tai pakkolunastuksessa.

Koska Liikennevirasto vastaa väyläverkostosta, hankitaan väylähankkeissa tarvittavat vaihtomaat sen omistukseen (yleensä ELY-keskuksen maanhankinnan kautta). Valtion talousarvioesityksessä varataan joka vuosi Liikennevirastolle varat maanhankintaan. Nykyinen talousarvioesitys mahdollistaa vaihtomaiden hankkimisen ja hyödyntämisen ennen tie- tai rata-suunnitelman hyväksymistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Liikennevirastolla on mahdollisuus hankkia vaihtomaita väylähankealueelta ja sen lähistöltä ennen väylätoimituksen käynnistymistä. Näitä ennakkoon hankittuja vaihtomaita voidaan hyödyntää esimerkiksi sosiaalisissa kompensaatioissa. Koska väylien suunnitteluprosessi kestää tyypillisesti vuosia, mahdollistaa talousarvio maa-alueiden hankkimisen hyvissä ajoin ennen väylätoimituksen alkua. Maiden omistamisesta ei näytä aiheutuvan erityistä taloudellista riskiä, sillä esimerkiksi pellot tyypillisesti vuokrataan siihen saakka, kun niitä tarvitaan väylähankkeen kompensatioihin. Metsät taas säilyttävät arvonsa vuosia ilman erillistä ”huolenpitoa”. Näin ollen mi-

tään perustavanlaatuisia estettä Liikenneviraston hankekohtaiselle vaihtomaavarannolle ei näyttäisi olevan.

Väylähankkeen eri toimijoille lähetetyssä haastattelussa selvitettiin vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksia väylähankkeiden yhteydessä. Monella haastateltavalla oli kokemusta vaihtomaiden hyödyntämisestä erilaisten toimitusten yhteydessä. Haastattelututkimuksen vastauksissa nousi esiin monia eri näkökulmia, kuten hankekustannusten vähentäminen ja koko hankkeen lopputuloksen sekä tilussijoituksen parantaminen. Lisäksi vastauksista selvisi, että vaihtomaakompensatiota voidaan soveltaa pääasiassa vain maa- ja metsätalousvaltaisella alueella.

Haastattelujen perusteella hankekustannuksia olisi mahdollista vähentää vaihtomaita hyödyntämällä muun muassa ehkäisemällä kiertohaittojen korvauksia, korvaavien yksityisteiden, tarpeettomien liittymien sekä turhien ali- ja ylikulkujen rakentamista. Koska em. väylärakenteiden rakentamiskustannukset ovat suuria, kannattaisi vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet em. kustannusten alentamiseksi ehdottomasti selvittää hankkeen yhteydessä. Vaihtomaiden hyödyntämisen nähtiin lisäksi helpottavan väyläsuunnitteluprosessia ja sitä kautta laskevan myös hankekustannuksia. Koska maanhankinnan osuus koko hankkeen rahoituksesta on hyvin pieni, nähtiin taloudellinen riski maanhankinnan epäonnistumisessa pieneksi. Kustannusten alentamisen ohella vaihtomaiden hyödyntämisellä nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia itse hankkeen ja tilussijoituksen lopputulokseen. Onnistuneella vaihtomaiden hyödyntämisellä nähtiin olevan positiivinen vaikutus sekä hankkeen että hankkeen toteuttajan imagoon. Lisäksi asiakastytyväisyyden uskottiin kasvavan verrattuna perinteiseen malliin, jossa maat lunastetaan väylätoimituksessa. Vaihtomaita hyödyntämällä on haastateltavien mukaan myös mahdollista saada tilussijoitus jopa paremmaksi kuin mitä se oli ennen väylähanketta. Jos tilussijoitusta saadaan parannettua, parantaa se todennäköisesti myös maatalouselinkeinon tai muun elinkeinon edellytyksiä ja jopa lisää tuottavuutta. Myös menetysten kompensoiminen yhteismetsäosuutena nousi esille. Tällaisessa tapauksessa menetykset korvattaisiin yhteismetsäosuuksina ja yhteismetsä olisi perustettu hankkeeseen ostetuista vaihtomaista tai muista valtion omistuksessa olevista metsistä. Haastatteluiden perusteella vaihtomaiden hyödyntämisen koettiin olevan järkevää ja taloudellisesti kannattavaa toimintaa.

5.2 SWOT- analyysi maapankkitoiminnan kytkemisestä osaksi väylähanketta

5.2.1 Vahvuudet

SWOT-analyysin perusteella vaihtomaiden hyödyntämisen väylähankkeiden yhteydessä vahvuudeksi valikoitui se, että vaihtomaita hyödyntämällä on mahdollista pienentää hankkeiden maanomistajille aiheuttamia erilaisia haittoja. Haittojen pienentäminen taas johtaa väistämättä siihen, että väylätoimituksessa määrättävät haitankorvaukset pienenevät. Väylähankkeen muita kustannuksia on myös mahdollisista pienentää vaihtomaiden avulla, esimerkiksi kalliita tierakenteita, kuten ali- ja ylikulkuja, voi olla mahdollista vähentää tilusjärjestelyin ja niissä hyödynnettävin vaihtomain. Edellä mainitut rakenteet ovat suuria kustannuseriä hankkeessa, joten jo yhden poistaminen alentaa huomattavasti hankkeen kustannuksia. Kustannussäästöjen lisäksi vaihtomaiden hyödyntäminen lisää hankkeen hyväksyttävyyttä, sillä maanomistajilla on mahdollisuus vaikuttaa hankkeeseen ja siihen miten heidän omaisuuttaan käsitellään. Hankkeen hyväksyttävyyys taas parantaa hankkeen sekä sen toteuttajan imagoa, kun asianosaiset ovat tyytyväisiä. Se, että maanomistajat ovat tyytyväisempiä hankkeeseen johtaa siihen, että itse väylätoimituksen valitukset vähenevät. Kaikkiaan vaihtomaamenettelyn hyödyntäminen

väylähankkeen yhteydessä vähentää konflikteja eri intressiryhmien välillä ja mahdollistaa asioista neuvottelemisen ja yhteisen ratkaisun löytämisen kiistanalaiseen asiaan.

5.2.2 Heikkoudet

Vaihtomaamenettelyn yhtenä heikkoutena on se, ettei vaihtomaita voida hyödyntää kaikkialla, vaan menettely sopii vain maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle. Tämä tuskin on suuri ongelma, sillä väylät suunnitellaan kuitenkin pääosin alueille, minne vaihtomaamenettely soveltuu. Myöskään kaikkia väylähankkeen johdosta maataan menettäville maanomistajille ei voida tarjota maata kompensationsa heidän menetyksistään, sillä pienimpiä aluemenetyksiä ei liene järkevää kompensoida vaihtomaalla. Kompensaatioista ei ole olemassa lainsäädäntöä, mikä aiheuttaa epäselvyyttä hankeprosessiin sekä kompensatiomenettelyyn. Muiden kuin sosiaalisten kompensatioiden rahoituksessa on epäselvyyttä ja tämä voidaan lukea myös menetelmän heikkoudeksi. Liikenneviraston maanhankintamomentille ei ainakaan suoraan ole varattu rahoja esim. luontoarvojen menetysten kompensoimiseen. Heikkouksiin luettava tekijä on varmasti myös se, ettei vaihtomaiden hyödyntäminen ole yleinen ja tunnettu menettelytapa väylähankkeiden yhteydessä. Väyliä vaatimat alueet on perinteisesti saatu valtion omistukseen lunastamalla, mikä on hankeviranomaisille yksinkertaisin keino hankkia väylän vaatimat alueet omistukseensa. Vaihtomaiden hyödyntäminen vaatii enemmän suunnittelua ja neuvottelemista maanomistajien kanssa kuin perinteinen lunastusmenettely, jossa hieman karrikoiden sanottuna neuvotellaan vain lunastuskorvauksen suuruudesta.

5.2.3 Mahdollisuudet

Vaihtomaiden hyödyntäminen mahdollistaa lunastusmenettelyä paremmin neuvottelemisen maanomistajien sekä eri intressiryhmien edustajien kanssa. Lisäksi vaihtomaita hyödyntämällä on mahdollista kompensoida erilaisia menetyksiä (mm. maa-alueenmenetykset, luontoarvojen menetykset tai maisema- ja kulttuuriympäristön menetykset) ja tällä tavoin lisätä asiakastytyvääisyyttä ja parantaa hankkeen imagoa. Vaihtomaita hyödyntämällä voidaan saavuttaa lopputulos, joka vastaa aikaisempaa paremmin eri intressiryhmien tavoitteita. Luontokompensations kautta on mahdollista turvata eri lajien säilyminen, kehittää niiden elinympäristöjä ja kenties jopa parantaa niiden elinolosuhteita verrattuna tilanteeseen ennen väylähanketta. Kaikkiaan vaihtomaamenettely mahdollistaa sopimisen laajemmassa mittakaavassa kuin perinteisessä pakkolunastuksessa, jossa voidaan sopia vain lunastuskorvauksen suuruudesta. Vaihtomaita hyödyntäessä voidaan sopia mm. korvaustavasta (raha/maa-alue), vaihdettavan palstan sijainnista ja kenties ostettavasta lisämaasta. Koska sopiminen on vaihtomaita käytettäessä keskeisessä roolissa, vähentää se valituksia ja lisää asiakastytyvääisyyttä. Valitusten vähenemisestä seuraa taas se, että väylähankkeet on mahdollista tehdä entistä nopeammalla aikataululla. Nopeamman aikataulun ansiosta voi hankkeen toteuttajataho säästää rahaa. Vaihtomaiden avulla on myös muuten mahdollista päästä rakentamisen kannalta edullisimpiin ratkaisuihin, kun esimerkiksi tilusjärjestelyiden kautta voidaan poistaa turhiksi jääneitä ali- ja ylikulkuja. Myös väyläsuunnitelmista saadaan tehtyä parempia ja tarkoituksenmukaisempia, kun joitakin menetyksiä voidaan kompensoida. Parantuneen suunnittelun tason kautta myös väylistä rakentuu entistä tarkoituksenmukaisempia. Kun pakkolunastuksissa pyritään vähentämään väylän kiinteistörakenteelle pirstoutumisesta aiheutunutta haittaa, on vaihtomaita hyödyntämällä sekä tilusjärjestelyjä hyväksi käyttämällä mahdollista jopa parantaa väylän läheisyydessä sijaitsevien maankäyttöyksiköiden tilannetta verrattuna alkuperäiseen tilanteeseen.

5.2.4 Uhkat

Menettelytapaan sisältyy myös erilaisia uhkia, jotka voidaan välttää huolellisella suunnittelulla sekä tiedostamalla niiden olemassa olo. Maanhankinta voi epäonnistua monella eri tavalla, alueen hintataso voi nousta liian korkeaksi, vaihtomaata voidaan hankkia liikaa tai liian vähän. Jos vaihtomaata hankitaan liikaa, sisältyy siihen riski pienestä taloudellisesta menetyksestä. Liiallisen hankkimisen tapauksessa riski on kuitenkin pieni verrattuna väylähankkeen kokonaiskustannuksiin ja yleensä vaihtomaat saadaan myytyä lisämaaksi alueen maanomistajille. Se, ettei vaihtomaakompensaatio ole tarjolla kaikille maanomistajille voi johtaa siihen, että maanomistajat kokevat olevansa eriarvoisessa asemassa. Lisäksi hankkeen pitkittyminen on uhkana, jos vaihtomaaprosessi on huonosti hallinnassa eikä maanhankinta ole organisoitua ja suunnitelmallista. Luonto ym. kompensatiot voivat myös aiheuttaa hankkeen pitkittymistä ja lisäkustannuksia, ainakin jos ne tulevat pakollisiksi. Jos em. kompensatiot tulevat pakollisiksi eikä hankealueen lähistöltä löydy esim. suojelukohteeksi sopivia alueita, on hankkeen pitkittyminen mahdollinen. Lisäkustannukset syntyvät hankkeen pitkittymisestä ja kompensatiokohteen etsimiseen käytetyistä resursseista. Luonto ym. kompensatioiden ollessa lainsäädännössä pakollisia on uhkana luonto ym. arvojen heikkeneminen, koska em. arvoista ei tarvitse suunnittelun yhteydessä välittää, sillä ne voidaan kompensoida.

5.2.5 Yhteenveto SWOT-analyysistä

Tehty SWOT-analyysi osoittaa, että vaihtomaita hyödyntämällä voidaan saavuttaa paljon myönteisiä vaikutuksia, joiden seurauksena hankkeen kustannustehokkuus paranee ja sopimusmenettelyn käyttö lisääntyy. Menettelyn huonot puolet näyttävät liittyvän erityisesti vaikiutumattomiin toimintatapoihin sekä lisäkustannusten pelkoihin. Taulukossa 7 on esitetty yhteenveto tehdystä SWOT-analyysistä koskien vaihtomaiden hyödyntämistä väylähankkeissa.

Taulukko 7. SWOT-analyysi vaihtomaiden hyödyntämisestä väylähankkeissa.

<p>VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • väylähankkeen aiheuttamien haittojen (kiertohaitta, päistehaitta jne.) ja edelleen niistä aiheutuvien korvausten minimoiminen • väylähankkeen edullisempi toteutus (siltujen, ali- ja ylikulkujen, yksityisteiden ym. määrän väheneminen) • väylähankkeen hyväksyttävyyden paraneminen • väylähankkeen ja sen toteuttajan imagon paraneminen • valitusten väheneminen • konfliktien väheneminen (esim. luontojärjestöjen kanssa) 	<p>HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • soveltuu vain tietyille kiinteistötyypeille (maa- ja metsätalousvaltaisille alueille) • vaihtomaan käyttäminen kompensatona ei sovellu kaikkiin tilanteisiin (ts. kaikkia maanomistajia ei voida palvella vaihtomaamenettelyllä) • lainsäädäntö muista kuin sosiaalisista kompensatioista puuttuu • vakiintumaton ja vieras kompensatiomenettely (lunastaminen on yksinkertainen, tuttu ja turvallinen prosessi) • epäselvyys rahoituksessa (muut kompensatiot)
<p>MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • mahdollistaa erilaisten menetysten (ks. luku 2.4) kompensoimisen • mahdollistaa rakentamisen kannalta edullisimmat ratkaisut • mahdollistaa tarkoituksenmukaisempien väylien rakentamisen • mahdollistaa väylän läheisyydessä olevien maankäyttöyksiköiden tilusrakenteen parantamisen • mahdollistaa eri intressien (luonnossuojelu, maaseudun elinvoimaisuus jne.) yhteensovittamisen samassa prosessissa • mahdollistaa lajien säilyvyyden ja elinympäristöjen kehittämisen • mahdollistaa väylähankkeen nopean läpiviennin • mahdollistaa monipuolisen sopimismenetelyn 	<p>UHKAT</p> <ul style="list-style-type: none"> • maanomistajien kokemus eriarvoisesta kohtelusta • hankkeen pitkittyminen • maanhankinnan epäonnistuminen (hintatason karkaaminen, vaihtomaan riittävyys, liiallinen maanhankinta) • luonto- ym. arvojen heikkeneminen väylähankkeen yhteydessä (ei tarvitse huomioida, koska voidaan kompensoida) • pakolliset luonto- ym. kompensatiot voisivat aiheuttaa tietyissä tilanteissa lisäkustannuksia ja pitkittää hanketta

5.3 Maapankkitoiminnan organisoiminen väylähankkeissa

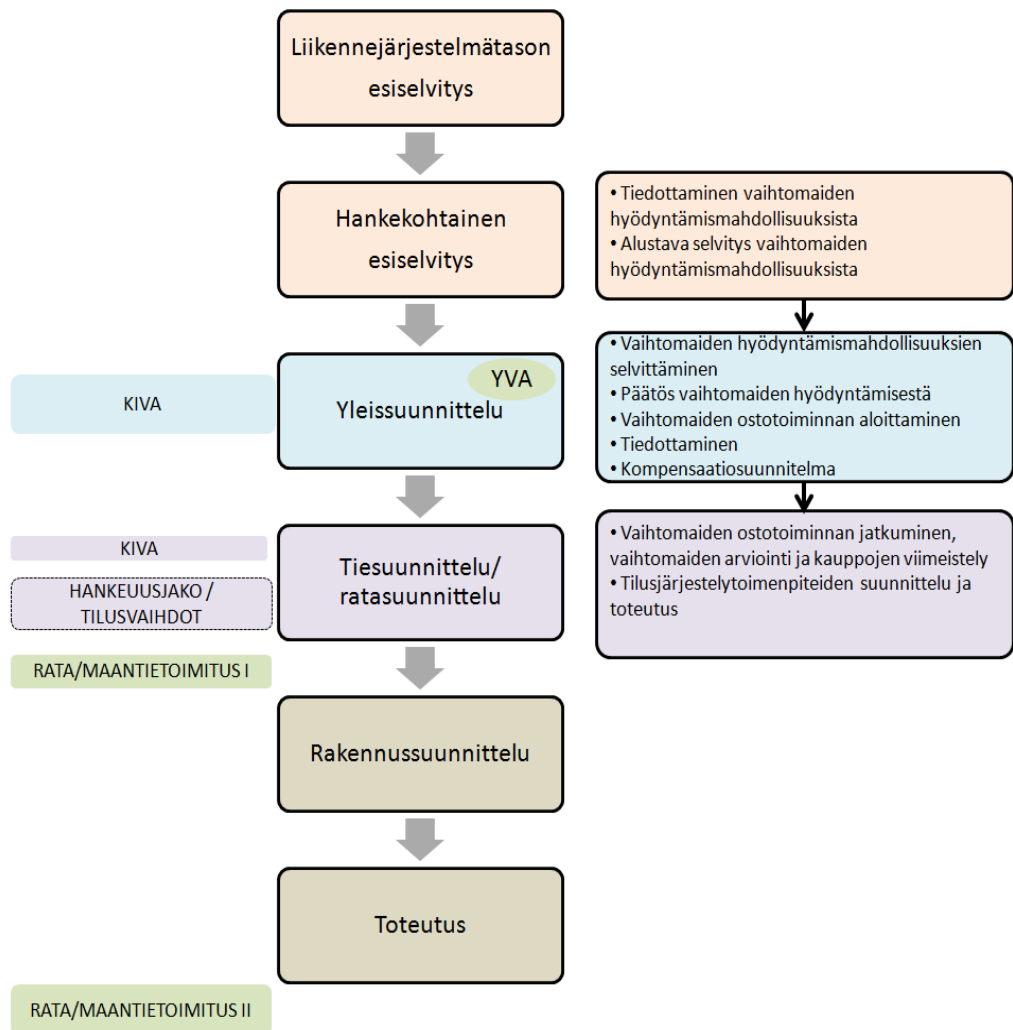
Vaihtomaaproessin tulisi tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella käynnistyä varsinaisesti hankekohtaisen esiselvityksen yhteydessä. Esiselvitysvaiheessa pitäisi tiedottaa mahdollisuudesta hyödyntää vaihtomaita kaikille hankkeen parissa työskenteleville osapuolille, niin viranomaisille kuin konsulteillekin. Esiselvitysvaiheessa olisi myös alustavasti mahdollista selvittää vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuutta.

Esiselvitysvaiheen jälkeisessä yleissuunnitteluvaiheessa, jonka yhteydessä tehdään myös ympäristövaikutusten arviointi sekä ensimmäinen KIVA-selvitys, pitäisi tehdä päätöksiä sekä aloittaa vaihtomaan hankintaprosessi. Yleissuunnitteluvaiheessa tulee selvitettäväksi se, onko

hankkeen yhteydessä mahdollista hyödyntää vaihtomaita ja jos on niin, missä laajuudessa hyödyntäminen on mahdollista. Vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksien selvittämisen jälkeen tulisi tehdä päätös siitä, hyödynnetäänkö hankkeessa vaihtomaita. Myös se, missä laajuudessa vaihtomaita hankkeessa hyödynnetään, on syytä päättää ennen maanostotoiminnan käynnistämistä; pyritäänkö hankkeessa täsmäostoihin (ts. vaihtomaalle on aina vaihto-osapuoli tiedossa hankintaa tehdessä) vai hankitaanko alueelta harkintaa käyttäen tarpeelliseksi arvioitu määrä maata vaihtomaavarastoon (ilman, että vaihto-osapuoli tiedossa). Em. päätöksen jälkeen tulisi käynnistää vaihtomaiden ostotoiminta sekä tiedottaminen ostotoiminnasta. Vaihtomaita voidaan kysellä myös suorilla yhteydenotoilla mm. kunnilta, metsänhoitoyhdistyksiltä ja Metsähallitukselta. Viimeistään tässä vaiheessa on myös syytä selvittää hankkeen aiheuttama kompensaatiotarve ja tehdä selvityksen perusteella suunnitelma toteutettavista kompensatioista.

Tiesuunnitteluvaiheessa maanostotoimintaa jatketaan, hankittavia vaihtomaita arvioidaan ja tehdään varsinaiset vaihtomaakaupat. Tiesuunnitteluvaiheessa tehdään yleensä toinen KIVA-selvitys, johon voisi liittää tilusjärjestelysuunnitelman tai suunnitelmasta voisi tehdä myös oman selvityksensä. Tämän suunnitelman pohjalta hankeviranomaisen voisi hakea toimitusta, joko hankeuusjakoa tai tilusvaihtoja. Tilusjärjestelysuunnitelman perusteella haetut toimitukset tulisi olla lopetettuina ja lainvoimaisina ennen rata-/maantietoimituksen aloittamista. Näin ollen vaihtomaaproessin kautta hankitut maat ja tarpeelliset tilusjärjestelyt olisivat valmiita ja väylän alle jäävä maa niiltä osin olisi jo valtion omistuksessa. Vaihtomaaproessia ja sen kautta tehtäviä tilusjärjestelytoimenpiteitä ei voida tehdä itse väylätoimituksen yhteydessä, koska tällöin toimitusinsinöörin asema puolueettomana tahona vaarantuisi. Jos Maanmittauslaitos on ollut auttamassa maakauppojen valmistelutöissä ja sama henkilö, joka on valmistellut kauppoja, lunastaa hankkeen vaatimat maa-alueet väylätoimituksessa, on toimitusinsinöörin jäävittämyys kyseenalainen. Lisäksi vaihtomaaproessin ja mahdollisesti laajojenkin tilusjärjestelytoimenpiteiden suorittaminen väylätoimituksen yhteydessä voi pitkittää itse väylätoimitusta.

Kuvassa 14 on kuvattu sitä, miten vaihtomaiden hyödyntäminen kytkeytyy osaksi väylähankeketta. Tiesuunnitteluprosessin vieressä vasemmalla puolella on kuvattu kiinteistöihin liittyvät selvitykset ja toimitukset ja oikealla puolella on selvitetty mitä vaihtomaaprosessissa tulee tehdä tiesuunnittelun kussakin vaiheessa.



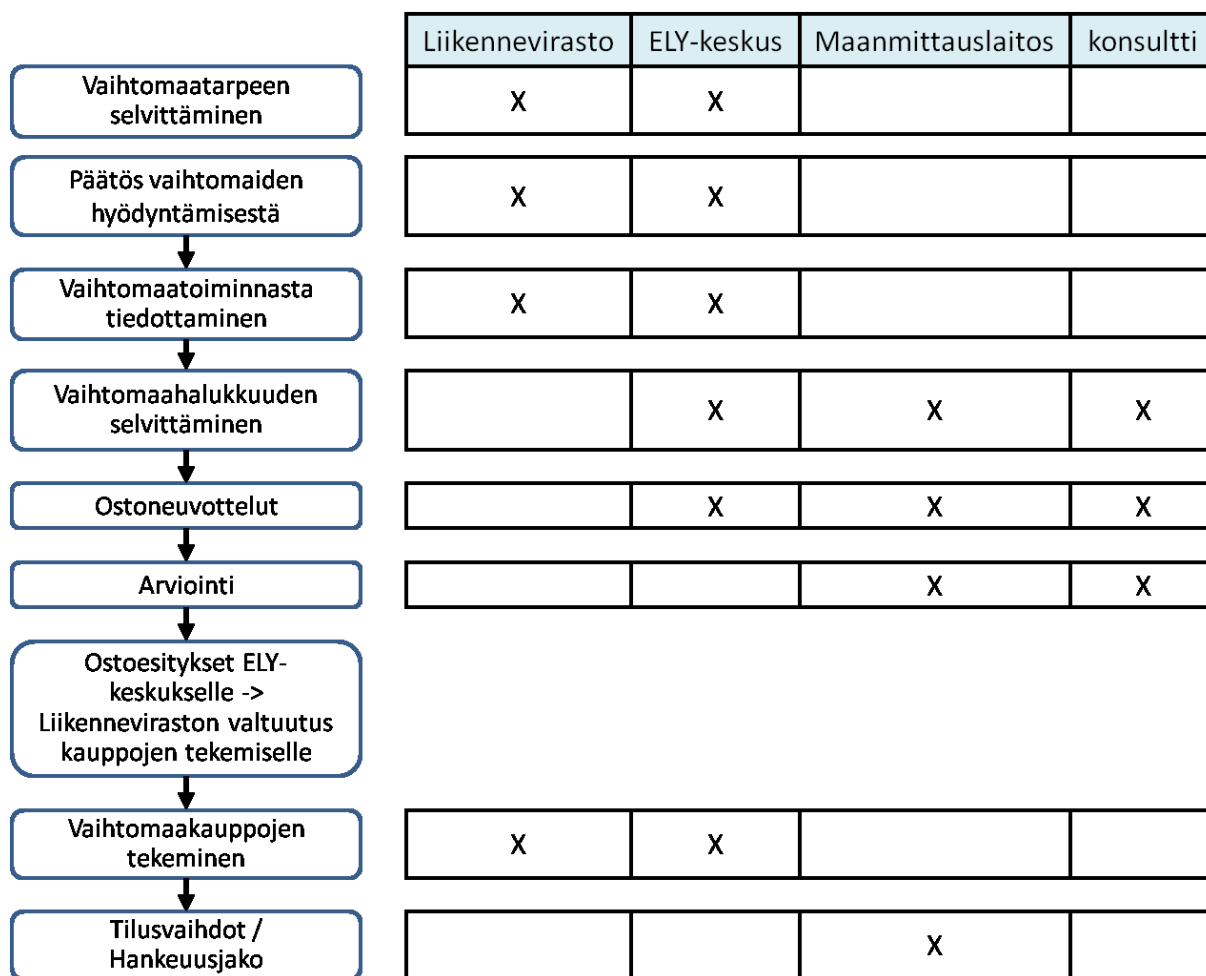
Kuva 14: Vaihtomaiden hyödyntäminen osana väylähankeprosessia.

Edellä on selvitetty sitä, miten vaihtomaaproessi liittyy koko väyläprosessiin. Työn tavoitteena oli lisäksi kuvata se, miten vaihtomaiden hyödyntäminen voitaisiin toteuttaa käytännössä.

Vaihtomaaproessi käynnistyy vaihtomaatarpeen selvittämisellä ja selvityksen toteuttamisesta vastaa joko Liikennevirasto tai ELY-keskus. Selvityksen jälkeisen päätöksen vaihtomaiden hyödyntämisestä tekee Liikennevirasto tai ELY-keskus. Jotta vaihtomaata saadaan riittävästi, on hankkeen yhteydessä tehtävästä maanostotoiminnasta tiedotettava hankealueen maanomistajille. Tiedottaminen voi tapahtua esim. suorien yhteydenottojen tai tiedotusvälineiden kautta. Tiedottamisesta vastaa pääasiassa hankeviranomainen. Myös se taho, joka huolehtii hankkeen vaihtomaaproessista, voi ottaa yhteyttä maanomistajiin. Vaihtomaiden ostotoiminnasta voi vastata ELY-keskus taikka sen tilaama konsultti, esimerkiksi Maanmittauslaitos. Ostotoiminnasta vastaavan tehtävänä on lisäksi selvittää ne hankkeen vuoksi maata menettävät maanomistajat, jotka haluavat maata kompensationsa menetyksistään. Ostoneuvottelut hoitaa se, jonka hoidettavaksi vaihtomaiden hankkiminen on annettu (ELY-keskuksen maanhankkijat tai konsultti). Rahat vaihtomaiden hankkimiseen tulevat luonnollisesti hankeviranomaiselta. Vaihtokohteiden arvioinnista vastaa pääasiassa konsultti, kuten esimerkiksi Metsänhoidtoyhdistys tai Maanmittauslaitos. Arviointien ja ostoneuvotteluiden perusteella tehdään esitys ELY-keskukselle tai Liikennevirastolle, riippuen väylähankeesta, vaihtomaan ostamiseksi.

Jos esitys tehdään ELY-keskukselle, pitää ELY-keskuksen hakea valtuutus jokaiseen kauppaan erikseen Liikennevirastolta. Kauppojen tekemisen hoitaa joko Liikennevirasto tai ELY-keskus. Kun tarvittavat kaupat on tehty, hakee hankeviranomaisen Maanmittauslaitokselta tarvittavaa toimitusta ja Maanmittauslaitos suorittaa hakemuksen mukaisen toimituksen.

Kuvassa 15 on esitetty tämän tutkimuksen yhteydessä sekä teoriaosuudessa ja erityisesti empiirisessä osuudessa tehtyihin havaintoihin perustuva kaavio vaihtomaaproessin etenemisestä ja vastuutahoista.



Kuva 15: Maanhankintaprosessin eteneminen ja sen eri vaiheista vastaavat tahot.

5.4 Epävarmuutta aiheuttavien tekijöiden analysointi ja jatkotutkimus-tarpeet

Edeltävissä kappaleissa on esitetty tutkimuksen tulokset. Kappaleessa 5.1 on kuvattu, millä tavoin vaihtomaita voidaan hyödyntää väylähankkeissa. Kappaleessa 5.2 on SWOT-analyysiä käyttäen kuvattu vaihtomaiden hyödyntämiseen liittyviä etuja ja haittoja, uhkia sekä mahdollisuuksia. Kappaleessa 5.3 on kuvattu prosessikaaviot vaihtomaiden kytkeytymisestä osaksi väylähanketta ja vaihtomaiden hyödyntämisen käytännön toteuttamisesta.

Vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksien kuvaaminen on pohjautunut kirjallisuuskatsaukseen sekä asiantuntijoille suunnattuun kyselyyn. Kirjallisuuskatsaus koostui pääasiassa kotimaisista opinnäytetöistä, säädöksistä ja niitä käsittelevistä kirjallisuudesta, sekä konsulttiselvityksistä. Mikäli kirjallisuuskatsaus olisi kattanut enemmän myös ulkomaista kirjallisuutta, olisi hyödyntämismahdollisuuksien kirjo voinut osoittautua esitettyä laajemmaksi. Ulkomaisia esimerkkejä ei ole tutkimuksessa kuitenkaan sivuutettu, sillä käytetty kotimainen kirjallisuus on kuvannut ulkomaisia käytäntöjä kootusti. Vastaisissa tutkimuksissa olisi syytä pureutua ulkomaisiin esimerkkeihin ja käytäntöihin tätä työtä perusteellisemmin ja yksityiskohtaisemmin.

Asiantuntijoille suunnattuun kyselyyn vastasi kahdeksan henkilöä, jotka edustivat Maanmittauslaitosta, ELY-keskusta ja Liikennevirastoa. Lisäksi yksi vastaaja edusti kansainvälistä konsulttitoimistoa. Asiantuntijoiden joukko oli suhteellisen pieni, eivätkä kaikki hyödyntämismahdollisuudet varmastikaan ole tulleet esiin tämän tutkimuksen kyselyssä. Tässäkin yhteydessä ulkomaisille asiantuntijoille suunnattu kysely olisi voinut laajentaa perspektiiviä ja tuoda ”radikaalimpia” ideoita esille. Toisaalta kotimaisten ideoiden pohjalta kehitetyt hyödyntämismahdollisuudet ovat lähestulkoon kaikki toteuttamiskelpoisia ilman sen suurempia lainsäädäntömuutoksia.

Suoritettua SWOT-analyysiä ja siitä johdettuja tuloksia koskevat pitkälti samat epävarmuus-tekijät kuin vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksia koskevaa analyysiä. Poikkeavana edellä mainittuun SWOT-analyysin tulokset pohjautuvat vahvasti asiantuntijoille suunnattuun kyselyyn. Sen lisäksi, että vastaajien suomalaisesta taustasta johtuen analyysin tuloksen voivat olla konservatiivisia, voi Liikennevirastoa koskevat asiat olla esitettynä liian suppeasti, sillä vain yksi vastaaja edusti Liikennevirastoa. Myös väylän suunnitteluun liittyvät asiat saattavat näkyä huonosti tuloksissa, sillä yksikään suunnittelija ei vastannut kyselyyn.

Prosessikaavio maapankkitoiminnan kytkeytymisestä osaksi väylähanketta on pohjautunut sekä teoria että empiirisestä osuudesta tehtyihin havaintoihin. Prosessikaavion pohjan muodostaa väylähankkeen etenemistä ohjaava lainsäädäntö ja suunnittelun hierarkkinen eteneminen. Se, kuinka ja missä vaiheessa vaihtomaiden hyödyntämisprosessin eri vaiheet otetaan esille, pohjautuu kuitenkin pitkälti asiantuntijakyselyyn sekä case-analyysistä saatuihin kokemuksiin. Suurin epävarmuutta aiheuttava tekijä on se, että analyysi pohjautuu vain yhteen tapaustutkimukseen, jonka pohjalta vedetään johtopäätöksiä. Onkin syytä miettiä, että voiko yhden tapauksen perusteella luonnostella prosessikaavion, joka soveltuisi hyvin erilaisiin tapauksiin. Prosessikaavion laatimista koskevat lisäksi samat asiantuntijahaastatteluihin liittyvät ongelmat kuin mitä on esitetty kahdessa edellisessä kappaleessa.

Prosessikaavio vaihtomaiden hyödyntämisen käytännön toteuttamisesta on pohjautunut asiantuntijahaastatteluihin sekä case-analyysistä saatuihin kokemuksiin. Prosessikaavion pohjan muodostaa Liikenneviraston ja ELY-keskuksen käytännöt sekä maanhankinnan suunnitelmallinen eteneminen. Eri vaiheiden vastuut perustuvat kuitenkin pääasiassa asiantuntijahaastatteluihin sekä case-analyysistä saatuihin kokemuksiin ja siinä käytettyihin menettelytapoihin. Epävarmuutta aiheuttavat tekijät ovat hyvin pitkälti samoja kuin prosessikaaviossa maapankkitoiminnan kytkeytymisestä osaksi väylähanketta. Lisää selvittämistä vaatisi se, onko maanhankintaprosessia mahdollista helpottaa ja keventää Liikenneviraston ja ELY-keskuksen osalta. Tässä tutkimuksessa tätä näkökulmaa ei pohdittu, vaan kaavion muodostamisessa tukeuduttiin pitkälti nykyisen lainsäädännön pohjalte muotoutuneisiin toimintatapoihin.

Tulevaisuudessa voisi olla hyvä selvittää ulkomaisia tutkimuksia ja perehtyä niiden tuloksiin ja johtopäätöksiin nykyistä enemmän. Näin saisi selville, olisivatko ulkomaiset käytännöt ja

menettelytavat sovellettavissa Suomen maankäyttöhankkeisiin. Lisäksi olisi hyvä selvittää vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksia myös muissa infrahankkeissa kuin väylähankkeissa. Tällä hetkellä on hyvin vähän hankkeita, joissa on hyödynnetty vaihtomaita, joten jatkoa ajatellen olisi hyödyllistä kerätä jo toteutetuista sekä tulevista hankkeista kokemuksia ja analysoida niitä menettelyn kehittämiseksi.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Väylähankkeista aiheutuu lähialueille ja lähialueen ihmisille erilaisia vaikutuksia. Ihmisiin ja heidän varallisuusasemaansa kohdistuneet vaikutukset käsitellään ja tarpeen tullen kompensoidaan maantie- tai ratatoimituksessa. Nykykäytännön mukaan väylätoimituksessa korvaukset määrätään pääsääntöisesti rahamääräisinä. Haittojen vähentäminen ja jopa lunastuksen välttäminen olisi useassa tapauksessa mahdollista vaihtomaita hyödyntämällä.

Tässä kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa on selvitetty, kuinka vaihtomaita voitaisiin hyödyntää väylähankkeen aiheuttamien haittojen kompensoimiseksi ja pakkotoimien välttämiseksi. Tutkimuksessa on kirjallisuusanalyysiä sekä asiantuntijahaastatteluita hyödyntämällä selvitetty, millaisia etuja, haittoja, mahdollisuuksia ja uhkia uudenlainen, vaihtomaita hyödyntämään pyrkivä toimitusprosessi toisi mukanaan sekä sitä, miltä tällainen prosessi näyttäisi. tutkimuksessa on muodostettu prosessikaaviot maapankkitoiminnan kytkeytymisestä väylähankkeen osaksi ja maapankkitoiminnan käytännön toimenpiteistä ja vastuunjaosta. Kokonaisuutena tutkimuksen tarkoituksena on ollut tunnistaa ja ratkaista niitä esteitä, jotka vaikeuttavat vaihtomaiden hyödyntämistä väylähankkeissa. Tutkimuksen kohteena oleva E18-tie, joka kulkee Suomessa Turusta Vaalimaalle, on tarkoitus rakentaa moottoritieksi koko matkaltaan. Tämän tutkimuksen case-analyysi kohdistuu Hamina-Vaalimaa osuuden rakentamiseen, missä pilotoidaan maapankkitoimintaa. Maapankkitoiminta tuli kyseisen tieosuuden osalta ”vireille” E18- tien Turku-Helsinki välin rakentamisen jälkeen saadusta palautteesta, josta kävi ilmi, että tiehankkeiden yhteydessä tapahtuvaa maanvaihto- ja tilusjärjestelytoimintaa tulisi jatkossakin kehittää.

Vaihtomaa tarkoittaa maankäyttöhankeen vaikutusalueen maanomistajalle rahakorvauksen sijan luovutettavaa maata tai toisaalta maata, jota vaihtovälineenä käyttäen saadaan hankituksi maanomistajalle luovutettavaa tai laajemmassa tilusjärjestelyssä hyödynnettävää maata. Vaihtomaavarannolla tarkoitetaan fyysistä vaihtomaavarastoa, josta maata luovutetaan käytettäväksi yhteiskunnan maankäyttöhankeisiin. Vaihtomaavaranto voi olla organisaatiossa joko pysyvä lisätoiminto tai optio projekti-luonteiseen maapankkitoimintaan. Vaihtomaavarannolle ominaista on, että vaihtomaavarantoa hallinnoi viranomistaho ja vaihtomailla pyritään edistämään yleistä intressiä omaavan maankäyttöhankeen toteuttamista. Vaihtomaiden hankkimiselle taas on keskeistä, että vaihtomaan hankintaan käytetään julkisia varoja, vaihtomaa hankitaan hyvissä ajoin ennen maankäyttöhankeen toteuttamista ja vaihtomaan käyttötarkoituksen ei tarvitse olla tiedossa maan hankintahetkellä. Vaihtomaavaranto on erotettava maapankista, joka tarkoittaa sekä vaihtomaavarastoa että maapankkitoimintaa harjoittavaa organisaatiota. Maapankkitoiminta tarkoittaa vaihtomaan hankkimista ja hallinnointia sekä niiden ohjaamista käytettäväksi maankäyttöhankeissa.

Suomessa maapankkitoimintaa harjoittavia tahoja on vuosien saatossa ollut muutamia. Vastikemaita ovat hyödyntäneet esimerkiksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eri vastuualueet ja niiden edeltäjät sekä Metsähallitus. Lisäksi Liikennevirasto on hyödyntänyt vastikemaita väylähankkeiden yhteydessä. Vastikemaiden rahoitus on tullut hankkeen varoista, mutta myös maatilatalouden kehittämisrahaston varoja voidaan tietyin edellytyksin käyttää vastikemaiden hankintaan. MAKERA:n varoja on viime vuosina käytetty maan hankkimiseen lähinnä pienimuotoisten peltotilusjärjestelyjen toteuttamisen helpottamiseksi.

Vaihtomaita on hyödynnetty jo vuosikymmenten ajan tilusjärjestelytoimituksissa sekä Suomessa että ulkomailla. Vaihtomaita on hyödynnetty mm. maatalouden, alueellisten maankäytön kehittämishankkeiden sekä luonnonsuojelun tarpeisiin. Erityisesti Saksassa on korostettu

lievimmän keinon periaatetta, jonka mukaan korvaus pakkokeinoin hankitusta maasta tulisi olla ensisijaisesti vastaavanlaista maata. Suomessa vaihtomaiden hyödyntäminen on ollut yleistä ”vain” peltotilusjärjestelyissä ja hankeusjaoissa, missä vaihtomaita hyödyntäen on pyritty helpottamaan uusjakojen jakosuunnitelmien laatimista ja sitä kautta nopeuttamaan toimitusprosessia ja edesauttamaan eri osapuolten intressien yhteensovittamista. Yleisimpiä maanmittaustoimituksia, joissa vaihtomaiden käyttö tulee kyseeseen, ovat tilus-vaihto, uusjako ja hankeusjako.

Vaihtomaita hyödyntämällä voitaisiin helpottaa kiinteistöjen uudelleenjärjestelyjen toteuttamista ja kiinteistörakenteen sopeuttamista väylähankkeen aiheuttamiin muutoksiin sekä välttää pakkohankintoja. Lisäksi vaihtomaiden avulla voitaisiin kompensoida erilaisia menetyksiä, joita väylähanke mahdollisesti aiheuttaa. Vaihtomaita voitaisiin väylähankkeiden yhteydessä hyödyntää seuraavissa kompensatioissa: maisema- ja kulttuuriympäristökompensatio, luontokompensatio, sosiaalinen kompensatio ja ilmastokompensatio. Suomen lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä juurikaan velvoitteita kompensatioihin, joten useimmat em. kompensatiot perustuisivat vapaaehtoisuuteen.

Suomessa lainsäädäntö mahdollistaa useissa kohdissa tilusjärjestelyiden käyttämisen sekä vastikemaan antamisen. Lunastuslaissa (LunL 47.3 §) mahdollistetaan vastikemaan antaminen kompensatona menetyksistä, jos hakija ja korvauksensaaja sopivat ja korvaukseen oikeutetut suostuvat. Ilman asianosaisten suostumusta tapahtuvaan vaihtomaan luovutukseen viittaavat LunL 23.1 § (haitan pienentäminen tilusten pirstoutumisen johdosta) sekä maantielain 63.2 § ja ratalain 53.2 § (kiinteistöjen kesken tapahtuva tilusvaihto). Lunastustoimituksessa on mahdollista tehdä asianosaisten suostumuksella muitakin tilusjärjestelytoimenpiteitä, jos ne ovat tarpeen tarkoituksenmukaisen kiinteistörakenteen aikaansaamiseksi. Kompensatiomuotona tilusjärjestelyt usein parantavat hankkeiden hyväksyttävyyttä, sillä ne perustuvat lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen. Vastikemaata voidaan antaa kompensatona hankkeen vuoksi menetetyistä maa-alueesta, tällöin on kyseessä sosiaalinen kompensatio.

Maapankkitoiminta ja vastikemaiden hyödyntäminen tapahtuu tänä päivänä hyvin pitkälti projektiluonteisesti ilman pitkäjänteistä toimintaa. Vastikemaiden hyödyntäminen on kuitenkin vakiintunutta toimintaa erityisesti kiinteistöjärjestelytoimituksissa MAKERA:n rahoituksen turvin. Suomessa on olemassa tarve sekä tilaus maapankkitoiminnan kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen. Määrällisesti vastikemaita kuitenkin tarvitaan vähän, jollei esimerkiksi lainsäädännössä edellytetä nykyistä voimakkaammin vastikemaiden käyttöä lunastamisen sijaan. Oma maapankkiorganisaatiota ei Suomeen kannattane perustaa.

Väylähanke ja sen suunnittelu etenee vaiheittain. Väylähankkeen suunnitteluvaiheita ovat esiselvitykset, yleissuunnittelu, tie-/ratasuunnittelu ja rakennussuunnittelu. Yleis- ja mahdollisesti tiesuunnittelu -vaiheeseen sisältyy kiinteistövaikutusten arviointi. Maantie- ja ratalaissa edellytetään, että väylän suunnittelussa on arvioitava hankkeen vaikutukset kiinteistörakenteeseen. Kiinteistövaikutusten arvioinnissa selvitetään väylähankkeen vaikutukset ympäröivään kiinteistörakenteeseen. KIVA-selvityksen raportissa esitetään, kuinka väylähankkeesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää.

Lainvoimainen tie- tai ratasuunnitelma oikeuttaa tie- ja ratasuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Väylähankkeessa voidaan siirtyä toimitusvaiheeseen, kun tie- tai rata-suunnitelma on saanut lainvoiman tai se on pantavissa täytäntöön. Väylän haltuunotto perustuu hyväksytyyn tie- tai ratasuunnitelmaan. Maantie- ja ratatoimitukset ovat maantie- ja ratalain mukaisia lunastustoimituksia, jotka tulevat vireille hakemuksesta. Maan-

tietoimitusta hakee yleisimmin alueellinen ELY-keskus ja ratatoimitusta Liikennevirasto. Säännökset maantietoimituksesta on kirjattu maantielakiin ja ratatoimituksesta ratalakiin.

Vaihtomaita on mahdollista hyödyntää monin eri tavoin väylähankkeiden yhteydessä, esimerkiksi ketjutettujen tilusvaihtojen tai hankeusjaon avulla. Vaihtomaita hyödyntämällä voidaan kompensoida erilaisia menetyksiä ja haittoja, joita tapahtuu luonnolle tai hankkeen vaikutuspiirissä oleville ihmisille ja heidän omaisuudelleen. Vaihtomaita hyödyntämällä on hankealueen tilusrakenne mahdollista sopeuttaa väylähankkeen johdosta muuttuviin maankäyttövaatimuksiin ja jopa parantaa tilusrakennetta lähtötilannetta paremmaksi.

Väylähankkeissa tarvittavat maat hankitaan Liikenneviraston omistukseen. Valtion talousarvioesityksessä varataan joka vuosi Liikennevirastolle varat maanhankintaan. Näitä varoja voi käyttää alueiden sekä tilusjärjestelyihin käytettävien vaihtomaiden hankkimiseen jo ennen kuin varsinainen tie- tai ratasuunnitelma hyväksytään. Näin ollen Liikennevirastolla on mahdollisuus hankkia vaihtomaita väylähankealueelta ennen tie- tai ratatoimitusta ja perustaa hankekohtainen vaihtomaavaranto.

Työssä tehdyn SWOT-analyysin perusteella vaihtomaiden hyödyntämisen vahvuuksiksi nousi erilaisten haittojen pienentäminen ja sitä kautta haitankorvausten pieneminen, väylähankkeen kustannusten alentaminen (kalliiden tierakenteiden vähentäminen), hankkeen hyväksyttävyyden lisääminen ja sitä kautta hankkeen imagon paraneminen, valitusten väheneminen lisääntyneen asiakastyytyväisyyden myötä sekä konfliktien väheneminen eri intressiryhmien välillä ja neuvotteluratkaisun mahdollistaminen. Vaihtomaiden hyödyntämisen heikkouksia ovat vaihtomaamenettelyn soveltuminen vain maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle. Maata ei myöskään aina voida tarjota jokaiselle omaisuuttaan menettävälle maanomistajalle. Myös lainsäädäntö on osin puutteellinen (luonto-, kulttuuri- ja ilmastokompensaatiot, rahoittaminen). Lisäksi vakiintuneet käytännöt puuttuvat. Vaihtomaiden hyödyntämiseen sisältyy kuitenkin lukuisia eri mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi erityyppisten menetysten kompensoiminen, väylän rakentamisen kannalta edullisempien ratkaisujen löytäminen, tarkoituksenmukaisempien väylien rakentaminen, tilusrakenteen parantamisen väylän läheisyydessä sekä eri intressien yhteensovittamisen samassa prosessissa. Uhkia menettelyssä ovat mm. väylähankkeen pitkittyminen, maanomistajien kokemus eriarvoisesta kohtelusta, maanhankinnan epäonnistuminen, luonto- ym. arvojen heikkeneminen sekä pakollisten kompensatioiden mahdollisesti aiheuttamat lisäkustannukset.

Asiantuntijakyselyiden perusteella muodostetussa prosessikaavioissa kuvattiin vaihtomaiden hyödyntäminen osana väylähankeprosessia. Prosessikaaviossa vaihtomaiden hyödyntämismenettely sijoittui esiselvitys-, yleis- ja tiesuunnitteluvaiheeseen. Esiselvitysvaiheessa tiedotetaan vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksista hankkeen parissa työskenteleville eri asiantuntijoille ja mahdollisesti tehdään selvitys vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuuksista. Yleissuunnitteluvaiheessa selvitetään vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet, tehdään päätös vaihtomaiden hyödyntämisestä, tehdään kompensaatiosuunnitelma, aloitetaan vaihtomaiden ostotoiminta sekä tiedotetaan eri tiedotusvälineissä maanostotoiminnasta ja vaihtomaiden hyödyntämisestä. Tiesuunnitteluvaiheessa jatketaan vaihtomaiden ostotoimintaa, arvioidaan vaihtomaat, tehdään maakaupat, suunnitellaan tilusjärjestelytoimenpiteet ja toteutetaan suunnitellut tilusjärjestelyt.

Prosessikaavio maanhankintaprosessin etenemisestä ja sen eri vaiheista vastaavista tahoista tehtiin pitkälti VT7-hankkeesta saatujen kokemusten perusteella. Kaaviossa esitetään maanhankintaprosessi vaihtomaatarpeen selvittämisestä tilusjärjestelytoimenpiteiden toteuttamiseen. Päävastuu hankkeen eri vaiheiden toteuttamisesta on hankkeen toteuttajalla, mutta osa

vaiheista voidaan toteuttaa alihankintana joko konsultilla tai Maanmittauslaitoksella. Kiinteistötekniset toimenpiteet tekee luonnollisesti Maanmittauslaitos hankkeen toteuttajatahon hakemana.

Epävarmuutta aiheuttavia tekijöitä tässä tutkimuksessa ovat kirjallisuuskatsauksen keskittyminen vain kotimaiseen kirjallisuuteen, asiantuntijahaastattelun keskittyminen kotimaisiin asiantuntijoihin, sekä vastaajien vähäinen lukumäärä ja epätasainen jakautuminen eri intressiryhmien kesken. Jatkossa olisi hyvä perehtyä ulkomaisiin tutkimuksiin ja niiden tuloksiin sekä johtopäätöksiin ulkomaisten käytäntöjen ja menettelytapojen selvittämiseksi. Myös vaihtomaiden hyödyntäminen muissa infrahankkeissa olisi hyödyllistä selvittää, erityisesti mikäli uusjakojen painopiste siirtyy ketjutettuihin tilusvaihtoihin. Lisäksi jatkossa olisi hyvä analysoida toteutuneiden hankkeiden, joissa on hyödynnetty vaihtomaita, menettelytapoja ja kokemuksia vaihtomaamenettelyn kehittämiseksi.

Vastaisuudessa väylähankkeiden yhteydessä pitäisi selvittää vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet osana suunnitteluprosessia. Selvitys voi olla hankkeen koosta riippuen joko hyvin suppea tai laaja ja sen voisi kenties tehdä hankkeen yleissuunnitelman KIVA-selvityksen yhteydessä. Vaihtomaamenettelyä tulisi tarjota kaikille kiinteistönomistajille, jotka menettävät suuria maa-alueita hankkeen vuoksi, pienempiä menetyksiä ei liene järkevää kompensoida vaihtomaalla. Jotta vaihtomaiden hyödyntäminen hankkeiden yhteydessä olisi sujuvaa, tulisi hankkeen parissa toimivia eri alojen asiantuntijoita kouluttaa asian suhteen ja valtion eri virastojen tulisi tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä menettelytavan kehittämiseksi. Yhteiset koulutustilaisuudet, joihin voisivat osallistua esimerkiksi Liikenneviraston, ELY-keskuksen, Maanmittauslaitoksen sekä eri konsulttien edustajat, olisivat tarpeen osaamisen kehittämiseksi sekä tietoisuuden lisäämiseksi. Eri viranomaisien tulisi luoda yhteiset menettelytavat vaihtomaiden hyödyntämisprosessin menettelytapojen kehittämiseksi. Viranomaisien tulisi myös mahdollisesti tehdä periaatepäätös, että vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet tulee selvittää hankkeiden yhteydessä, vaikkei lainsäädäntö siihen vielä velvoitakaan.

Tällä hetkellä pääasiallinen syy sille, ettei vaihtomaita hyödynnetä väylähankkeiden yhteydessä, on väylähankkeen eri asiantuntijoiden tietämättömyys vaihtomaamenettelystä ja sen tuomista hyödyistä ja mahdollisuuksista. Lisäksi nykyisen lunastusmenettelyn ”helppous ja vaivattomuus” hankkeen toteuttajataholla on varmasti yksi niistä syistä, miksi vaihtomaita ei hyödynnetä väylähankkeissa. Osa kompensatioista vaatisi lainsäädäntöä, jotta hankkeet tulisivat toteutettua yhdenvertaisesti eri puolella Suomea, eivätkä esimerkiksi luontokompensaatiot olisi hankkeen toteuttajatahon aktiivisuudesta ja kiinnostuksesta riippuvaisia. Myös lunastuslainsäädäntöä olisi syytä muuttaa ja nykyaikaistaa niin, että se velvoittaisi nykyistä enemmän lievemmän keinon käyttämiseen (vaihtomaiden hyödyntämiseen) pakkolunastuksen sijaan, jotta vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet tulisi selvitettäväksi kaikkien hankkeiden yhteydessä. Yksi vastaajista kiteytti ajatuksen kysymykseen: ”Miksi ihmeessä hankimme maata pakkokeinoin, jos maata on saatavilla yhtä helposti ja halvalla myös vapaaehtoisin menettelyin?”

Lähteet

Airikka, T. 2013. Sähköpostin välityksellä annettu henkilökohtainen tiedonanto 28.5.2013.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2013a. Internet: <http://www.ely-keskus.fi> > ELY-keskukset. Viitattu 4.4.2013.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2013b. Internet: <http://www.ely-keskus.fi> > Liikenne > Tiehankkeet > Kaakkois-Suomi > Vt 7 Hamina - Vaalimaa. Viitattu 14.5.2013.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2013c. Internet: <http://www.ely-keskus.fi> > Liikenne. Viitattu 14.10.2013.

Euroopan Unioni. 2013. Internet: <http://europa.eu> > Suomi > Tietoa EU-lainsäädännöstä > Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä > Ihmisoikeudet > Perusoikeudet Euroopan unionissa > Perusoikeuskirja. Viitattu 3.6.2013.

Hatunen, S. 2013. Onko leikkaussäännös EIS:n mukainen? Kiinteistöarviointi -lehti 4/2013. Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry.

Heinonen, T. 2005. Vastikemaat ja maapankki maankäyttöhankkeissa. Maanmittauslaitos. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 98. Helsinki. ISBN 951-22-7838-3 (PDF). 73 + 135 s.

Hiironen, J., Ettanen, S. 2013. Peltoalueiden tilusrakenne ja sen parantamismahdollisuudet. Maanmittauslaitos. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 113. Helsinki. ISBN 978-951-48-0236-2 (PDF). 65 + liitteet.

Hiironen, J., Niukkanen, K. 2014. On the structural development of arable land in Finland – How costly will it be for the climate? Land Use Policy. Volume 36, January 2014, Pages 192–198.

Hiironen, J. 2012. Korvaus- ja verotusarvioinnin luentokalvot 16.10.2012: Lunastuskorvaukset. Aalto-yliopisto.

Hyvönen, V. O. 1993. Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä. ISBN 951-95355-7-8. 287 s.

Hyvönen, V. O. 1998. Kiinteistönmuodostamisoikeus. 1, Yleiset opit. Ky Veikko O. Hyvönen & co. Espoo. ISBN 951-95355-9-4. 569 s.

Hyvönen, V. O. 2001. Kiinteistönmuodostamisoikeus. 2, Kiinteistötoimitukset. Ky Veikko O. Hyvönen & co. Espoo. ISBN 951-98394-1-0. 712 s.

Hämäläinen, K. 2005. Tiehallinnon maanhankinta ja vapaaehtoiset kiinteistökaupat. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. 92 s. + liitt.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus. 2011. Valtatien 7 parantaminen välillä Hamina – Vaalimaa, Yleissuunnitelman muutos paaluvälillä 40600 – 44700. Internet: <http://www.ely-keskus.fi> > Liikenne > Tiehankkeet > Kaakkois-Suomi > Vt 7 Hamina - Vaalimaa > Aiemmat aineistot 2007-2011 > Karpankangas - yleissuunnitelman muutos ja vaikutusselvitys > Muutossuunnitelma. Viitattu 13.5.2013.

- Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto. 2009. Kiinteistövaikutusten arviointi VT 7:n (E18) parantamisen yleissuunnitelmavaiheessa välillä Hamina – Vaalimaa. 46 s.
- Ketola, M., Malin, K., Nyrölä, L., Suvantola, L. 2009. Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 18/2009. Helsinki. ISBN 978-952-11-3453-1 (PDF). 88 s.
- Komppa, J. 2009. Vapaaehtoisen maanhankinnan kehittäminen tiehankkeissa. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. 101 s. + liitt.
- Konttinen, K. 2013. Henkilökohtainen tiedonanto ohjausryhmän palaverissa 28.5.2013.
- Kotilainen, S. 2013. Konfliktinratkaisun kehittämiskohteista maantie- ja rautatiehankkeissa – kiinteistön omistajan näkökulma. Aalto-yliopisto. Väitöskirja. ISBN 978-952-60-5168-0 (PDF). 293 s.
- Korhonen, P. 2013. Sähköpostin välityksellä annettu henkilökohtainen tiedonanto 4.10.2013.
- Kuntaliitto. 2013. Maapolitiikan opas. Internet: <http://www.kunnat.net> > Etusivu > Asiantuntijapalvelut > Tekniikka > Verkko-oppaat > Maapolitiikan opas > Maapolitiikka ja Vapaaehtoinen maanhankinta. Viitattu 26.2.2013.
- Kuusiniemi ja Peltomaa. 2000. Kuusiniemi Kari ja Peltomaa Hannu. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Oy Editä Ab. Helsinki. ISBN 951-37-3128-6. 260 s.
- Liikennevirasto. 2010a. Radanpidon ympäristöohje. Liikenneviraston ohjeita 28/2010. Helsinki. ISBN 978-952-255-595-3.
- Liikennevirasto. 2010b. Kiinteistövaikutusten arvioinnin toimeenpano tiehankkeissa. Liikenneviraston ohjeluonnos 24.5.2010. Helsinki.
- Liikennevirasto. 2011a. Väylähankkeiden suunnitteluperusteiden menettelykuvaus. Liikenneviraston ohjeita 24/2011. Helsinki. ISBN 978-925-255-062-0.
- Liikennevirasto. 2011b. Tie- ja ratahankkeiden suunnitelmien käsittelyohje. Liikenneviraston ohjeita 25/2011. Helsinki. ISBN 978-952-255-069-9.
- Liikennevirasto. 2013a. Liikenneviraston tilinpäätös 2012. Helsinki 2013. ISBN 978-952-255-262-4.
- Liikennevirasto. 2013b. Internet: <http://portal.liikennevirasto.fi> > Liikennevirasto > Hallinnonala. Viitattu 15.10.2013.
- Liikennevirasto. 2013c. Internet: <http://portal.liikennevirasto.fi> > Hankkeet > Suunnittelun lähtökohdat. Viitattu 15.10.2013.
- Liikennevirasto. 2013d. Maanhankintaprosessikaavio Liikenneviraston toimintajärjestelmässä. Saatu Pekka Korhoselta henkilökohtaisella tiedonannolla 4.10.2013.
- Liikennevirasto. 2013e. Vapaaehtoisen kaupan prosessikaavio Liikenneviraston toimintajärjestelmässä. Saatu Pekka Korhoselta henkilökohtaisella tiedonannolla 4.10.2013.
- Liljeroos, H. 2013. Sähköpostin välityksellä annettu henkilökohtainen tiedonanto 5.4.2013.

Lääti, M. 2009. Väylähankkeiden tilusjärjestelyjen tarveselvitykset – maanomistajien asema ja suhtautuminen. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. 64 s. + liitt.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2013a. Maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategia 2008-2013. Internet: <http://www.mmm.fi> > Julkaisut > Julkaisusarja > Julkaisut 2008 > Maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategia 2008-2013. Viitattu 19.2.2013.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2013b. MAKERAn tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevan työryhmän muistio. Internet: <http://www.mmm.fi> > Maaseudun kehittäminen > Maatalouden rakennepolitiikka > Makera > MAKERAn tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevan työryhmän muistio. ISBN 978-952-453-732-2. Viitattu 26.2.2013.

Maanmittauslaitos. 2010. Kiinteistövaikutustenarviointimenettelyn toimintaohje. Hyväksytty 9.11.2010.

Maanmittauslaitos. 2012. Väylätoimituksen tuotteet. ISBN 978-951-48-0234-8.

Maanmittauslaitos. 2013a. Toimitusmenettelyn käsikirja (TMK). Internet: www.maanmittauslaitos.fi > Kiinteistöt > Toimitusmenettelyn käsikirja. Viitattu 4.2.2013.

Maanmittauslaitos. 2013b. Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelystrategia 2007-2013. Internet: www.maanmittauslaitos.fi > Toiminta > Organisaatio > Talous ja hallinto > Suunnitelmat > Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelystrategia. Viitattu 19.2.2013.

Maanmittauslaitos. 2013c. Toimitusten esittelykalvot. Maanmittauslaitoksen intranet: ARTO-ydinprosessitiimi > viestintämateriaali. Viitattu 5.6.2013.

Maanmittauslaitos. 2013d. Tilusjärjestely-ydinprosessitiimin kokous. 25.1.2013.

Maaseutuvirasto. 2013a. Maatilatalouden kehittämisrahaston tilinpäätös 2012. Internet: <http://www.mavi.fi> > Tietoa virastosta > Suunnittelu ja seuranta (Netra) > Rahastojen tilinpäätökset > Maatilatalouden kehittämisrahaston tilinpäätös 2012. Viitattu 29.5.2013.

Metsähallitus. 2013a. Internet: www.metsa.fi > Metsähallitus > Metsähallitus lyhyesti. Viitattu 11.2.2013.

Mäki-Valkama, I. 2009. Tutkimus Pajunevan hankeusjaon vaikuttavuudesta. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. 53 s. + liitt.

Niukkanen, K. 2009. Kiinteistövaikutusten arviointimenettelyn nykytila ja parantamistarpeet Suomessa. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. 51 s. + liitt.

Nyrölä, L., Erävuori, L., Junnilainen, L., Järvidalo, A., Teerihalme, H., Väre, S. 2011. Kompensaation toteuttamisen reunaehdot tie- ja rautatiehankkeissa. Helsinki 2011. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 52/2011. ISBN 978-952-255-070-5.

Peltomaa, H. 2001. Lunastusyriykestä aiheutuva kiinteistön arvon alentuminen ja sen korvattavuus. Oy Edita Ab. Helsinki. ISBN 951-37-3391-2. 73 s.

Ratahallintokeskus. 2008. Radan suunnitteluohje. Ratahallintokeskuksen julkaisuja B 20. Helsinki 2008. ISBN 978-952-445-227-4 (pdf).

Seres, D. 2013. Sähköpostin välityksellä annettu henkilökohtainen tiedonanto 22.5.2013.

- Sito Oy. 2012. Valtatien 7 Hamina–Vaalimaa tiesuunnitelmaan liittyvät kompensaatiot ja niiden toteutus. 24 s.
- Strong, A. 1979. Land Banking - European Reality, American Prospect. – Johns Hopking University Press, Baltimore and London. ISBN 0-8018-2169-X. 312 s.
- Tiehallinto. 2009. Valtatien 7 parantaminen moottoritieksi välillä Hamina – Vaalimaa. Yleisuunnitelma. Kouvola 2009. ISBN 978-951-221-198-9.
- Tiehallinto. 2006. Tiehankkeiden suunnitelmien käsittely. Tiehallinto. Helsinki.
- Tirkkonen, J. 2009. Kiinteistövaikutusten arviointi väylähankkeissa. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. 55 s.
- Ungern, H. 1999. Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa, osa 2. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 162. Hakapaino Oy. Helsinki. ISBN 951-8950-99-7. 104 s.
- United Nations, 1995. Municipal Land Management in Asia. A comparative Study. New York. Internet: www.unescap.org/huset/m_land/mun_land.pdf. Viitattu 4.2.2013.
- Valtiovarainministeriö. 2013a. Internet: <http://budjetti.vm.fi> > 2013 > Talousarvioesitys (17.9.2012) > Yksityiskohtaiset perustelut > Määrärahat > 30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala > 63. Metsähallitus > Talousarvioesitys 2013 (pdf). Viitattu 28.5.2013.
- Valtiovarainministeriö. 2013b. Internet: <http://budjetti.vm.fi> > 2013 > Talousarvioesitys (17.9.2012) > Yksityiskohtaiset perustelut > Määrärahat > 31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala > 10. Liikenneverkko > 76. Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset (arviomääräraha) > Talousarvioesitys 2013 (pdf). Viitattu 4.10.2013.
- Vihreä moottoritie -esittelykalvot. Internet: www.loviisa.fi > Palvelut > Elinkeinot ja yrittäminen > Vihreä moottoritie > Vihreä moottoritie-esiselvitys_loppuraportti 30062011_final.pdf. Viitattu 13.5.2013.
- Viitanen, K., Falkenbach, H., Nuuja, K. 2010. Compulsory Purchase and Compensation: Recommendations for Good Practice. International Federation of Surveyors. FIG Publication no 54. ISBN 978-87-90907-89-1. 40 s.
- Virolahden kunta. 2013. Kaavoituskatsaus. Internet: <http://www.virolahti.fi> > Tekniset palvelut > Kaavoitus > Virolahden kunnan kaavoituskatsaus > Kaavoituskatsaus 11.4.2013. Viitattu 13.5.2013.
- Vitikainen, A. 2010. Maantietoimitus. Espoo: Multiprint Oy. ISBN 978-952-60-3049-4. 74 s.
- Vitikainen, A. 2003. Uusjakojen toimitusmenettelyn uudistamisesta. Teknillinen korkeakoulu. Väitöskirja. Espoo: Otamedia Oy. ISBN 951-22-6531-1 (PDF). 199 s.
- Wiiala, A. 1976. Kiinteistöarvioinnin käsikirja. VTT. 275 s.
- Ympäristö. 2013a. Internet: www.ymparisto.fi > luonnonsuojelu > metsien suojelu > Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma 2008-2016. Viitattu 14.2.2013.

Liite 1. Asiantuntijoille lähetetty kysely ja siihen vastanneet

Vastaajan tiedot

Nimi:

Titteli/asema:

Organisaatio:

Tutkimuksen tausta

Maanteiden ja rautateiden rakentamisesta ja siihen liittyvästä maankäytöstä aiheutuu lähialueille ja lähialueen ihmisille erilaisia vaikutuksia. Ihmisiin ja erityisesti heidän varallisuusasemaansa kohdistuneet vaikutukset käsitellään ja tarvittaessa kompensoidaan maantie- tai ratatoimituksessa. Erilaisissa omaisuuden lunastustilanteissa joudutaan kiinteistötekniisten toimien lisäksi määräämään korvauksia omaisuutta luovuttaville tai muutoin väylähankkeesta kärsiville tahoille. Korvaukset määrätään pääsääntöisesti rahamääräisenä. Tällainen menettely kuuluu olennaisena osana nykyaikaiseen suomalaiseen pakkolunastukseen.

Vaikka haittojen vähentäminen ja lunastuksen välttäminen vaihtomaita hyödyntämällä olisi useassa lunastustilanteessa mahdollista, käytetään tätä mahdollisuutta vain harvoin. Syynä tähän lienee se, ettei vaihtomaiden hyödyntämiselle ole vakiintuneita toimintamalleja ja valmiita organisatorisia edellytyksiä.

Tässä tutkimuksessa kartoitetaan väylähankkeissa vaihtomaiden hyödyntämisestä saatuja kokemuksia ja näkemyksiä käytännön asiantuntijoilta. Tutkimuksessa pyritään tunnistamaan ja ratkaisemaan niitä esteitä, jotka vaikeuttavat vaihtomaiden hyödyntämistä infrastruktuurihankkeissa.

Liitteet

Kysely

Kysymykset

Kompensaatiolla tarkoitetaan ympäristölle aiheutuvan haitan poistamista samassa määrin kuin sitä aiheutetaan. Pääsääntöisesti haitan poistamisen on oltava haittaa vastaavaa – eli ”samaa korvataan samalla”. Tällöin esimerkiksi jonkin lajin elinympäristön heikentämisestä lajille aiheutuva haitta korvataan parantamalla saman lajin elinympäristöä jossakin muualla samassa määrin, kuin haitta on sitä heikentänyt (myöhemmin luontokompensaatio).

Kiinteistön pinta-alan pienennys tai käytettävyyden heikennys esimerkiksi tiehankkeen vuoksi voidaan korvata järjestämällä kiinteistölle lisämaa-alaa ja yhtä hyvä tieyhteys (myöhemmin perinteinen kompensaatio).

1. Jos väylän rakentamisprosessissa (suunnittelu, toteutus) päätettäisiin hyödyntää vaihtomaita
 - a. luontoarvojen ym. menetysten (luontokompensaatio) kompensoimiseksi, mitä etuja sillä voitaisiin saavuttaa? Voiko tällaiseen menettelyyn sisältyä haittoja tai riskejä?
 - b. lunastusten välttämiseksi (perinteinen kompensaatio), mitä etuja sillä voitaisiin saavuttaa? Voiko tällaiseen menettelyyn sisältyä haittoja tai riskejä?
2. Uskotko, että vaihtomaiden hyödyntämisellä voidaan lisätä hankkeen hyväksyntää ja tätä kautta nopeuttaa prosessia? Miksi.

Väylähankeprosessi on monivaiheinen (suunnitteluprosessi jakautuu yleensä neljään eri vaiheeseen: 1) esiselvitys, 2) yleis-, 3) tie- ja rata- sekä 4) rakennussuunnitteluvaiheeseen, tämän jälkeen on vielä itse väylän rakentamisprosessi)

3. Missä vaiheessa:

Luontokompensaatioissa

- a. vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet pitäisi selvittää?
- b. väylähankeprosessia vaihtomaiden hyödyntämisestä pitäisi päättää?
- c. vaihtomaat pitäisi hankkia?

Perinteisissä kompensaatioissa

- d. vaihtomaiden hyödyntämismahdollisuudet pitäisi selvittää?
- e. väylähankeprosessia vaihtomaiden hyödyntämisestä pitäisi päättää?
- f. vaihtomaat pitäisi hankkia?

4. Kenen pitäisi vastata
 - a. vaihtomaatarpeen selvittämisestä?
 - b. selvityksen toteuttamisesta? Kuka tekisi selvityksen?
 - c. vaihtomaiden hankkimisesta? Mikä on työnjako Maanmittauslaitoksen ja hankkeen toteuttajan välillä?
 - d. vaihtomaiden rahoituksesta? Mistä varoista vaihtomaiden hankkiminen pitäisi rahoittaa?

Esimerkki: VT3 -hankkeessa vaihtomaiden ”löytämiseksi” käytettiin seuraavia keinoja:

- kirjallinen kysely tiealueen maanomistajille järjestetyissä info-tilaisuuksissa (tieto myyntihalukkaista maanomistajista)
- Tiedotusvälineiden (paikallislehdet, alueradio, eräät valtakunnalliset lehdet) kautta välitettiin tietoa projektista ja maanostotoiminnasta
- alueen maataloussihteereiltä tieto luopumiseläkkeellä olevista viljelijöistä ja muista potentiaalisista myyjistä
- Metsänhoitoyhdistys ja tiepiiri saivat tietoonsa maanomistajia, jotka olivat halukkaita myymään maita
- Projektin suorat yhteydenotot vastikemaan tarvitsijoihin tuottivat ehdotuksia mahdollisista myyjistä.
- Otettiin yhteyttä kuntiin, Metsähallitukseen, Valtion kiinteistölaitokseen, Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenaliin ja alueella metsämaata omistavaan UPM - Kymmene Oy:een. Lisäksi seurattiin myös kiinteistöjen myynti-ilmoituksia alueen sanomalehdissä.

5. Millainen olisi mielestäsi hyvä menettely vaihtomaiden löytämiseksi? Mitä mieltä olet esimerkkihankkeessa käytetystä menettelystä? Mitkä menettelytavat ovat suositeltavia erityyppisissä hankkeissa?
6. Miten vaihtomaiden hankintaa voisi helpottaa? Miten suhtaudut esimerkiksi ajatukseen, että vaihtomaavarantoon hankittavista maa-alueista sallittaisiin maksettavan markkina-arvoa korkeampi hinta (esim. +20%)?

Esimerkki: VT 18 välillä Kiikku-Pultra rakentamisen yhteydessä hyödynnettiin vaihtomaita. Tieosuuden alle jäi noin viiden kilometrin matkalta peltoalueita yhteensä 22 hehtaaria. Liikenneviasto ja ELY-keskus hankkivat alueelta maata vapaaehtoisin kaupoin vastaavan määrän, jotta tiealueen alle jäivät pellot voitiin korvata maanomistajille rahakorvauksen sijaan vastaavana peltomaana. Menettely mahdollisti paitsi pakkotoimien (lunastuksen) välttämisen myös sen, että tien aiheuttamat muut haitat maatalouden harjoittamiselle jäivät vähäiseksi.

7. Onko mielestäsi järkevää, että lunastukseen pohjautuvaa maanhankintaa vältetään tarjoamalla vaihtomaita, miksi? Voiko menettelyyn sisältyä riskejä? Millaisissa tilanteissa?

Esimerkki: VT 7 Lelun liito-oravaesiintymä jää osittain tielinjauksen alle. Esiintymän osittainen häviäminen sekä heikkeneminen kokonaisuutena ei ole vältettävissä lievennyskeinoin, joten liito-oravaesiintymän heikentyminen on tarpeen kompensoida. Toimivin kompensatiokeino on suojella lähialueella (5-10 km) sijaitseva liito-oravan elinympäristö, joka on laajuudeltaan riittävän suuri (noin 10 ha) ja kohteesta on luontevat yhteydet muualle. Alue voitaisiin hankkia esimerkiksi luonnonsuojelualueeksi.

8. Onko mielestäsi järkevää, että luonto ym. ympäristöarvojen menetyksiä korvataan vaihtomailla? Voiko menettelyyn sisältyä riskejä? Millaisissa tilanteissa?
9. Miten muuten vaihtomaita voisi hyödyntää väylähankkeen yhteydessä? Miten nopeuttaa esim. hankeprosessia, lisätä asiakastytyvääisyyttä jne?
10. Oletko hyödyntänyt vaihtomaita ja jos olet niin miten? Saavutettiin etuja, oliko haittoja?

Aiheeseen liittyvää lukemista:

Vastikemaat ja maapankki maankäyttöhankkeissa (Tuomo Heinosen väitöskirja)
<http://lib.tkk.fi/Diss/2005/isbn9512278383/isbn9512278383.pdf>

Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa (SUOMEN YMPÄRISTÖ 18 / 2009):
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=103899&lan=fi>

Tie & Liikenne 12/2009 (Suomen Tieyhdistyksen ammattilehti), s.33-36
<http://www.tieyhdistys.fi/binary/file/-/id/14/fid/74/>

Kyselyyn vastanneet asiantuntijat

Nimi: Tuomo Heinonen
Titteli/asema: Team Leader/Land Administration and Institutional Development Advisor
Organisaatio: Second Land Administration Project / Palestinian Land Authority

Nimi: Kalle Konttinen
Titteli/asema: Yli-insinööri, tilusjärjestelyprosessin omistaja
Organisaatio: MML / Keskushallinto

Nimi: Heikki Koskela
Titteli/asema: Perustoimituspäällikkö
Organisaatio: Maanmittauslaitos/POH

Nimi: Petteri Koskinen
Titteli/asema: Maanhankintavastaava
Organisaatio: Varsinais-Suomen ELY-keskus, L-vastuualue

Nimi: Ismo Mäki-Valkama
Titteli/asema: Maanmittausinsinööri(DI)/Toimitusinsinööri, tilusjärjestelyt
Organisaatio: Pohjanmaan maanmittaustoimisto

Nimi: Olli Mustonen
Titteli/asema: Maanmittausinsinööri(DI)/ Tilusjärjestelypäällikkö
Organisaatio: Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto

Nimi: Don Seres
Titteli/asema: Maanhankintavastaava
Organisaatio: Etelä-Pohjanmaan Ely-keskus, L-vastuualue

Nimi: Seppo Kaasinen
Titteli/asema: Lakimies
Organisaatio: Liikennevirasto